



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

LEIDE MARIA REIS DOS SANTOS

**ESTADO E DESENVOLVIMENTO:
UMA ANÁLISE DOS MERCADOS INSTITUCIONAIS E DO
PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO RURAL EM
ALAGOAS E SERGIPE**

**São Cristóvão-SE
Agosto de 2016**

LEIDE MARIA REIS DOS SANTOS

**ESTADO E DESENVOLVIMENTO:
UMA ANÁLISE DOS MERCADOS INSTITUCIONAIS E DO
PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO RURAL EM
ALAGOAS E SERGIPE**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutora em Geografia.

Orientador: Prof. Dr. José Eloízio da Costa.

**São Cristóvão-SE
Agosto de 2016**

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE**

S237e Santos, Leide Maria Reis dos
Estado e desenvolvimento: uma análise dos mercados
institucionais e do Programa Nacional de Habitação Rural em
Alagoas e Sergipe / Leide Maria Reis dos Santos ; orientador José
Eloízio da Costa. – São Cristóvão, 2016.
343 f. : il.

Tese (doutorado em Geografia) – Universidade Federal de
Sergipe, 2016.

1. Geografia humana. 2. Agricultura e Estado. 3. Agricultura
familiar. 4. Desenvolvimento rural – Alagoas – Sergipe. 5.
Habitação rural – Política governamental. I. Costa, José Eloízio da,
orient. II. Título.

CDU 911.3(813.5+813.7)

LEIDE MARIA REIS DOS SANTOS

ESTADO E DESENVOLVIMENTO:
UMA ANÁLISE DOS MERCADOS INSTITUCIONAIS E DO PROGRAMA
NACIONAL DE HABITAÇÃO RURAL EM
ALAGOAS E SERGIPE

Tese submetida à apreciação da banca examinadora no dia 30 de agosto de 2016, constituída pelos(as) seguintes professores(as) doutores(as):

Prof. Dr. José Eloízio da Costa
Orientador - UFS

Dr. Manoel Moacir Costa Macêdo
Examinador Externo à Instituição (Embrapa/Aracaju)

Prof. Dr. Eliano Sérgio Azevedo Lopes
Examinador Externo ao Programa - UFS

Prof^ª. Dr^ª. Vera Lúcia Alves França
Examinadora Interna - UFS

Prof^ª. Dr^ª. Josefa de Lisboa Santos
Examinadora Interna - UFS

*A todos que contribuíram para a
construção deste trabalho.*

AGRADECIMENTOS

A Deus, por todas as bênçãos e pela oportunidade de alcançar mais um objetivo.

Ao Prof. Dr. José Eloízio da Costa, que, além de me orientar, realizou comigo o trabalho de campo com muita seriedade, dedicação e profissionalismo, não medindo esforços em oferecer todas as condições necessárias à realização da pesquisa.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Geografia, por contribuírem com seus ensinamentos.

Aos professores da banca examinadora, por colaborarem para o desenvolvimento do estudo.

A Everton Ferreira, France Pereira e Matheus Pinheiro, da Secretaria do Programa de Pós-Graduação em Geografia, pela atenção e pelo carinho.

Às instituições e Entidades no âmbito do PAA e PNAE e do PNHR, pela importante contribuição para este trabalho.

À COOPERAL, no município de Arapiraca-AL.

À FETAG e ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Piranhas-AL.

À Associação de Agricultores Alternativos (AAGRA) no município de Igaci-AL.

À Emater de Arapiraca e de Santana do Ipanema-AL.

À Secretaria Municipal de Agricultura de Arapiraca-AL.

À Secretaria Municipal de Assistência Social de Delmiro Gouveia-AL.

À FETASE, por fornecer informações sobre a execução do PNHR no estado de Sergipe.

À COOPERAFES no município de Moita Bonita-SE.

À COOPATSUL no município de Salgado-SE.

À Secretaria Municipal de Agricultura de Boquim-SE.

À Secretaria de Estado da Mulher, Inclusão, Assistência Social, do Trabalho e dos Direitos Humanos.

Ao Departamento de Alimentação Escolar de Sergipe.

À Conab/Sergipe e Conab/Alagoas, que forneceram informações imprescindíveis para o estudo.

Aos agricultores familiares do município de Moita Bonita-SE.

Às associações receptoras do PAA, no município de Arapiraca, em especial a AFCAL.

Aos atores sociais e membros do Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Agreste de Alagoas, em especial a Assessora de Gestão Social.

À minha família, que sempre me incentivou. Sem ela tudo seria mais difícil.

Aos amigos, que de alguma forma ou de outra contribuíram para esta conquista, em especial a Edwallace Amorim, Heleno Macedo e Antônio Félix.

E, por fim, aos colegas do GEPRU, pela amizade, pelo companheirismo e pelos conhecimentos compartilhados.

Muito obrigada a todos.

RESUMO

O presente estudo teve como objetivo analisar a relação entre Estado e desenvolvimento, considerando os interesses dos poderes externo e interno, bem como analisou as políticas públicas voltadas ao espaço rural, observando os seus efeitos e o arranjo institucional. Os Programas Aquisição de Alimentos (PAA), Alimentação Escolar (PNAE) e Habitação Rural (PNHR) foram analisados nos estados de Alagoas e Sergipe, partindo-se do pressuposto de que as políticas sociais, além de serem importantes para a geração de renda e para a redução do êxodo rural, também possibilitam a união da família nas atividades laborais, tornando-se, assim, relevante discutir a agricultura familiar na perspectiva das políticas públicas. Para tanto, foi realizada a revisão bibliográfica utilizando a literatura clássica e a abordagem contemporânea, além do trabalho de campo, com aplicação de questionários e realização de entrevistas. Com base no estudo, foi possível observar que os mercados institucionais PAA e PNAE estão contribuindo para a criação e reestruturação de algumas cooperativas e associações, o que representa um avanço importante para a agricultura familiar, pois, a partir desses programas, os produtores começaram a se organizar, produzir em escala e buscar a qualidade do produto. Nesse sentido, o nível de organização dos cooperados pode projetá-los para outros mercados e, com isso, conquistar a autonomia. No entanto, a inexpressiva atuação da assistência técnica e a dificuldade de adquirir o selo de inspeção sanitária são dois fatores que dificultam a execução dos mercados institucionais. Em relação ao PNHR, para além de um direito constitucional, a moradia é a condição elementar para que a cidadania seja uma realidade possível e para que os jovens permaneçam no campo e possam desenvolver suas atividades para o autossustento e/ou para os mercados. Assim, o domicílio, além de deixar de ser um sonho, muitas vezes não realizado mesmo após anos de trabalho, representa a oportunidade de acesso a outros programas no espaço rural, e, desse modo, um dos efeitos do PNHR é conceber a casa como fonte de geração de renda. Conclui-se, portanto, que as políticas analisadas são de natureza estrutural, sendo o Estado Necessário e do Bem-estar social dois modos operantes importantes para o desenvolvimento, pois não se pode pensar o rural ou almejar que o país se desenvolva sem a articulação de políticas públicas. Entretanto, apesar de a renda e o domicílio serem duas condições importantes para o agricultor permanecer no campo, a autonomia deste está vinculada à comercialização, e, nesse sentido, capacitar os agricultores e fortalecer as cooperativas são dois caminhos para que o desenvolvimento rural seja possível.

Palavras-chave: Estado, Políticas Públicas, Desenvolvimento, Espaço Rural, Agricultura Familiar.

ABSTRACT

The present study aims at analysing the relationship between the State and development, by considering the interests of both external and internal powers, as well as analysing the public policies aimed at rural site, observing their effects and the institutional arrangement. The Family Agriculture Food Acquisition Programme (PAA), the National School Nutrition Programme (PNAE) and the National Rural Housing Programme (PNHR) have been analysed in the states of Alagoas and Sergipe assuming that, besides being important to the income generation and to the reduction of rural exodus, social policies also allow the family union on their work activities, becoming, thus, so relevant to discuss on Family agriculture under the perspective of public policies. Therefore, the bibliographic review has been conducted by the use of the classic literature and the contemporary approach, besides the fieldwork through the application of questionnaires and interviews. Based on the study, it has been possible to observe that the PAA and PNAE institutional markets have been contributing to the creation and restructuring of some cooperatives and associations, which represent an important step to the Family agriculture, as from these programmes producers have started to organize themselves, to produce on scale and now they aim at the quality of their products. In this regard, the level of organization of the cooperative members may project them to other markets and allow them to achieve autonomy. Nevertheless, the inexpressive performance of the technical support and the difficulty in acquiring the sanitary surveillance and inspection seal are two factors that complicate the execution of institutional markets. As for the PNHR, besides being a constitutional right, housing is the elementary condition to enable citizenship a possible reality and allow the youth to remain in the countryside and be able to develop their activities to their self-support and/or to the markets. Therefore, besides no longer being a dream which most of the times has not come true even after years of working, housing represents the opportunity to obtain access to other programmes in the rural site and, thus, one of the effects of the PNHR is to conceive housing as a source of income generation. It is concluded, thus, that the policies analysed are of structural nature, being the Necessary State and the Social Well Being two operating modes of great importance to the development, as there can be no thought of the rural site or aim for the development of the country without the articulation of public policies. Nonetheless, although income and housing are two important conditions to the agriculturist remain in the countryside, their autonomy is associated to the commercialization, and in this regard, training the agriculturists and strengthening the cooperatives are two ways to allow rural development.

Keywords: State, Public Policies, Development, Rural Site, Family Agriculture.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Área de Estudo: Sergipe e Alagoas, 2016	22
Figura 2: Municípios estudados no âmbito do PAA e do PNAE no estado de Alagoas	176
Figura 3: Sede e transporte dos produtos distribuídos pela COOPERAL	179
Figura 4: COOPERAL - unidade de beneficiamento	180
Figura 5: COOPERAL - transporte frigorífico	181
Figura 6: COOPERAL - acompanhamento do técnico para a compra dos produtos	183
Figura 7: COOPERAL - reunião com as comunidades receptoras	184
Figura 8: COOPERAL - orientação técnica sobre a qualidade dos produtos	184
Figura 9: Distribuição dos produtos na comunidade Vila Paud'Arco, 2012	185
Figura 10: COOPERAL - acondicionamento dos produtos na associação	185
Figura 11: Fiscalização técnica, lista de presença, distribuição uniforme, 2013	186
Figura 12: Seminário sobre o PAA/PNAE no Território do Agreste-AL	188
Figura 13: COOPERAL - faixa de identificação	189
Figura 14: AFCAL - Distribuição dos produtos do PAA as famílias de Arapiraca-AL	190
Figura 15: AFCAL - produtos do PAA distribuídos, Arapiraca-AL	191
Figura 16: AFCAL - Distribuição de frutas no âmbito do PAA, Arapiraca-AL	191
Figura 17: Reunião realizada pela AFCAL no âmbito do PAA, Arapiraca-AL	192
Figura 18: Municípios estudados no âmbito do PAA e PNAE no estado de Sergipe	202
Figura 19: Sede da COOPERAFES, município de Moita Bonita-SE	203
Figura 20: COOPERAFES - batata doce em pó para o PAA e PNAE	204
Figura 21: Agricultoras que fornecem batata doce para o PAA e PNAE	205
Figura 22: Agricultor que fornece macaxeira para o PAA e PNAE	205
Figura 23: COOPERAFES - local de elaboração dos bolos para o PNAE	206
Figura 24: Produtor de inhame orgânico no município de Moita Bonita-SE	207
Figura 25: Sede da COOPATSUL, município de Salgado-SE	209
Figura 26: COOPATSUL: venda de sucos no âmbito do PNAE	210
Figura 27: Projeto e Banner: casas construídas através do sindicato de Piranhas-AL	249
Figura 28: Casas no Distrito de Piau-AL - Comunidade Quilombola	250
Figura 29: Arapiraca-AL - município estudado no âmbito do PNHR	251
Figura 30: Arapiraca/AL - condição do produtor	252
Figura 31: Arapiraca/AL – renda dos entrevistados	253

Figura 32: Casa do PNHR no Povoado Serrote de João Dias, Arapiraca-AL	255
Figura 33: Alpendre – ampliação do projeto inicial da UH do PNHR - Arapiraca-AL	255
Figura 34: Ampliação da UH no Povoado Serrote de João Dias, Arapiraca-AL	256
Figura 35: Cisterna na unidade habitacional no município de Arapiraca-AL	257
Figura 36: Arapiraca/AL - nível de satisfação do beneficiário do PNHR	258
Figura 37: Jovens beneficiários do PNHR no município de Arapiraca-AL	259
Figura 38: Municípios de Aquidabã e Carira no estado de Sergipe	260
Figura 39: Aquidabã-SE - condição do produtor	262
Figura 40: Aquidabã-SE - Atividade agrícola como maior fonte de renda	263
Figura 41: Aquidabã-SE - nível de satisfação do beneficiário do PNHR	264
Figura 42: Infraestrutura: Povoado Moita Redonda no município de Aquidabã-SE	265
Figura 43: Aquidabã/SE - valor das prestações do domicílio	266
Figura 44: Cores diferenciadas das residências no município de Aquidabã-SE	267
Figura 45: Unidade Habitacional do PNHR no Pov. Santa Terezinha, Aquidabã-SE	267
Figura 46: Unidade Habitacional no Pov. Moita Redonda, município de Aquidabã-SE	268
Figura 47: Estrutura interna da UH no Pov. Moita Redonda, Aquidabã-SE	268
Figura 48: Unidade Habitacional no Pov. Aparecida no município de Carira-SE	269
Figura 49: Produção agrícola no município de Carira-SE	270
Figura 50: Carira/SE – renda dos entrevistados	270
Figura 51: Carira/SE - nível de satisfação do beneficiário do PNHR	271
Figura 52: Cisterna no município de Carira-SE	272
Figura 53: Alpendre – UH no Pov. Lagoa do Meio - Carira-SE	273
Figura 54: Estrutura interna da residência no Pov. Lagoa do Meio, Carira-SE	273
Figura 55: Antiga casa de taipa no Pov. Lagoa do Meio, Carira-SE	274
Figura 56: Estrutura interna da antiga casa de taipa, Pov. Lagoa do Meio, Carira-SE	274
Figura 57: Local da antiga casa de taipa - Pov. Lagoa do Meio, Carira-SE	275
Figura 58: Organograma - Arranjo Institucional do PNHR em SE e AL	285

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: PAA – Modalidades e Valores	169
Quadro 2: COOPERAL: número de agricultores e produtos, 2012-2015	182
Quadro 3: Fornecedores para a Seed no âmbito do PNAE	215
Quadro 4: Faixas do Programa Minha Casa Minha Vida	237
Quadro 5: Síntese da análise sobre os municípios estudados no âmbito do PNHR	276
Quadro 6: Análise Comparativa da Operacionalização do PNHR	279

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: DAP por municípios estudados no âmbito do PAA, PNAE e PNHR, Alagoas	155
Tabela 2: DAP Física - municípios estudados - PAA, PNAE e PNHR em Sergipe	155
Tabela 3: Evolução dos recursos MDA/MDS no âmbito do PAA de 2003 a 2015	171
Tabela 4: Dados Financeiros do PNAE e alunos atendidos	172
Tabela 5: Arapiraca - Valores na aquisição da AF para o PNAE, 2011-2014	178
Tabela 6: COOPERAL: Projetos Doação Simultânea – PAA Conab/AL	182
Tabela 7: Igaci - Valores na aquisição da AF para o PNAE, 2011-2014	193
Tabela 8: Delmiro Gouveia - Valores na aquisição da AF para o PNAE, 2011-2014	196
Tabela 9: Santana do Ipanema - Valores na aquisição da AF para o PNAE, 2011-2014	198
Tabela 10: Moita Bonita - Valores na aquisição da AF para o PNAE, 2011-2014	208
Tabela 11: Salgado - Valores na aquisição da AF para o PNAE, 2011-2014	211
Tabela 12: Boquim - Valores na aquisição da AF para o PNAE, 2011-2014	212
Tabela 13: Sergipe - PAA Frutos da Terra	214
Tabela 14: Sergipe - PAA Estadual, 2014	214
Tabela 15: SEED - Aquisição da agricultura familiar para o PNAE, 2011-2014	218
Tabela 16: Fornecedores do PAA por modalidades, Alagoas e Sergipe em 2014 e 2015	220
Tabela 17: PAA - Doação Simultânea, 2010-2015	221

Tabela 18: PAA - Modalidade Estoque, 2010-2015	221
Tabela 19: Distribuição de recursos do PAA por modalidade e região em 2015	222
Tabela 20: Distribuição de recursos do PAA por modalidade, Alagoas e Sergipe, 2015	222
Tabela 21: Déficit Habitacional Rural no Brasil	235
Tabela 22: Contratos por grupo no âmbito do PNHR – 2012	241
Tabela 23: DAP e População Rural do município de Piranhas-AL	250
Tabela 24: Residentes por domicílio	277
Tabela 25: Situação da renda familiar	277
Tabela 26: Nível de Escolaridade	278
Tabela 27: Participação em outros programas governamentais	278
Tabela 28: Unidades Habitacionais no âmbito do PNHR – 2012	280
Tabela 29: Unidades Habitacionais no âmbito do PNHR – Portaria nº 593/2011	281

LISTA DE SIGLAS

AAGRA	Associação de Agricultores Alternativos
AFCAL	Associação Federativa de Capoeira de Alagoas
ASPOCRIU	Associação dos Produtores e Criadores União
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
BNH	Banco Nacional de Habitação
CAACA	Centro de Acolhimento à Criança e ao Adolescente
CADIN	Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CDAF	Compra Direta da Agricultura Familiar
CDS	Compra da Agricultura Familiar para Doação Simultânea
CEF	Caixa Econômica Federal
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
COOFAMA	Cooperativa dos Produtores de Mandioca de Campo do Brito
COOPATSUL	Cooperativa dos Produtores Agrícolas do Território Sul de Sergipe
COOPERAFES	Cooperativa de Produção da Agricultura Familiar e Economia Solidária
COOPERAFIR	Cooperativa de Produção, Comercialização e Prestação de Serviços dos Agricultores Familiares de Indiaroba e Região
COOPERAL	Cooperativa dos Produtores Rurais de Arapiraca LTDA
CPR	Estoque Formação de Estoques pela Agricultura Familiar
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DAE	Departamento de Alimentação Escolar
DAP	Declaração de Aptidão ao Pronaf
DRE	Diretoria Regional de Educação
EEx	Entidade Executora
EJA	Educação de Jovens e Adultos

EMATER	Instituto de Inovação para o Desenvolvimento Rural Sustentável
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ENDAGRO	Empresa de Desenvolvimento Agropecuário de Sergipe
EO	Entidade Organizadora
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FE	Formação pela Escola
FETAG	Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura do Estado de Alagoas
FETASE	Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Sergipe
FETRAF	Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
ICEFASE	Instituto e Centro de Formação e Assessoria Técnica na Agricultura Familiar do Estado de Sergipe
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCidades	Ministério das Cidades
MCTI	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MI	Ministério da Integração Nacional
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MS	Ministério da Saúde
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
NEDET	Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento

PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PIB	Produto Interno Bruto
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE	Programa de Alimentação Escolar
PNCF	Programa Nacional de Crédito Fundiário
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural
PNHU	Programa Nacional de Habitação Urbana
PNRA	Programa Nacional de Reforma Agrária
PNUD	Programa Nacional das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROINF	Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços nos Territórios Rurais
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PT	Partido dos Trabalhadores
SAF	Secretaria de Agricultura Familiar
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEED	Secretaria Estadual de Educação
SEIDH	Inclusão, Assistência Social, do Trabalho e dos Direitos Humanos
SERFAL	Secretaria de Regularização Fundiária na Amazônia Legal
SFH	Sistema Financeiro Habitacional
SFI	Sistema de Financiamento Imobiliário
SIE	Selo de Inspeção Estadual
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SISBI-POA	Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal
SISBI-POV	Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal
SPM	Secretaria de Políticas para as Mulheres
SRA	Secretaria de Reordenamento Agrário
SUASA	Sistema Único de Inspeção Sanitária
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
UH	Unidade Habitacional
UTE	Unidade Técnica Estadual

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	19
CAPÍTULO 1	
1 ESTADO E DESENVOLVIMENTO SOCIOESPACIAL: ENTRE CONSENSOS E CONTRADIÇÕES.....	26
1.1 O Estado Clássico: Origem, Resgate Histórico e Divergências Conceituais.....	27
1.1.1 A concepção de Estado a partir do contrato social.....	28
1.1.2 O Estado a partir do pensamento marxista.....	39
1.2 O Estado e suas interfaces.....	48
1.2.1 O Estado Intervencionista.....	48
1.2.2 Terceira Via: o caminho do meio entre o socialismo e o capitalismo.....	53
1.2.3 O Estado populista.....	56
1.2.4 O domínio do capital e a relativa perda da soberania dos Estados.....	70
CAPÍTULO 2	
2 O IDEÁRIO DE DESENVOLVIMENTO: DA TEORIA AO CONTEXTO BRASILEIRO.....	79
2.1 O Desenvolvimento Desigual e Combinado.....	82
2.2 Relação de Dependência e Subdesenvolvimento.....	85
2.2.1 Interesses de Classe e Dependência.....	97
2.3 O Papel das Instituições e a Liberdade como fator de Desenvolvimento.....	100
CAPÍTULO 3	
3 POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO RURAL: DO ESPAÇO PENSADO AO ESPAÇO POSSÍVEL.....	111
3.1 Propriedade da Terra e Agricultura Familiar.....	111
3.2 As Interfaces do Desenvolvimento Rural.....	120
3.3 Políticas Públicas e Desenvolvimento Socioespacial: da idealização à efetividade.....	129
3.3.1 Políticas de Desenvolvimento no Brasil.....	137
3.4 A importância do Arranjo Institucional nas Políticas Públicas.....	156

CAPÍTULO 4

4 MERCADOS INSTITUCIONAIS NOS ESTADOS DE ALAGOAS E SERGIPE167

4.1 A importância dos Mercados Institucionais para a Geração de Renda da Agricultura Familiar.....	168
4.1.1 Execução dos mercados institucionais no estado de Alagoas.....	173
4.1.2 Execução dos mercados institucionais no estado de Sergipe.....	199
4.2 Arranjo Institucional do PAA e do PNAE.....	224

CAPÍTULO 5

5 O PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO RURAL: AVANÇOS E ENTRAVES NOS ESTADOS DE ALAGOAS E SERGIPE..... 230

5.1 Breve Histórico sobre a Política Habitacional no Brasil.....	231
5.2 Diretrizes do Programa Minha Casa Minha Vida.....	235
5.3 Diretrizes do Programa Nacional de Habitação Rural.....	239
5.3.1 Avanços e Entraves no Programa Nacional de Habitacional Rural nos Estados de Alagoas e Sergipe.....	245
5.3.1.1 Execução do PNHR no estado de Alagoas.....	247
5.3.1.2 Execução do PNHR no estado de Sergipe.....	260
5.4 Arranjo Institucional do PNHR.....	282

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 286

REFERÊNCIAS..... 295

APÊNDICES..... 310

Apêndice A - Mercados Institucionais: roteiro de entrevista.....	311
Apêndice B - PAA Conab: roteiro de entrevista.....	313
Apêndice C - AL: EEx que não compraram da agricultura familiar - 2014.....	315
Apêndice D - SE: EEx que não compraram da agricultura familiar – 2014.....	316

ANEXOS.....	317
Anexo A - PAA 2015: Cooperal.....	318
Anexo B - PNAE: Edital de Chamamento Público.....	319
Anexo C - PNHR: questionário.....	327
Anexo D - PNHR: roteiro de entrevista.....	339
Anexo E - PNHR: especificações mínimas.....	341
Anexo F - PNHR usado politicamente.....	342
Anexo G - PNHR: manifestações na CEF.....	343

1 INTRODUÇÃO

Vive-se hoje um momento de incerteza quanto às relações internacionais que norteiam o mundo globalizado, em que as macro decisões determinam os ajustes econômicos das nações, sobretudo as dos países periféricos, comprovando que, além dos problemas internos, a mundialização do capital continua aprofundando a hegemonia dos países centrais e consolidando a exclusão da maioria na acumulação de capital. Nesse contexto, a euforia opera quanto à inserção mais incisiva do Brasil no cenário internacional, seja como mediador de acordos comerciais ou como país com o sonhado assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Porém, apesar dos avanços econômicos, da participação em instituições supranacionais, e uma delas integrando os BRICS¹, o Brasil ainda mostra-se incapaz de exercer forte influência nas decisões mundiais face aos graves problemas socioeconômicos e políticos, além de ser ineficiente quanto à mitigação dos conflitos internos.

Com base nisso, as políticas públicas implantadas no Brasil, a partir do ano de 2003, visam ao desenvolvimento integrado. Contudo, há um histórico de ações que necessita ser amplamente discutido, pois o discurso é avançar em todos os aspectos, mas, ao mesmo tempo, não se combatem de forma eficaz os fatores que contribuem para a formação de um “país de atrasos”. Não obstante, o que frequentemente se apregoa sobre desenvolvimento é que o mesmo está fortemente atrelado ao crescimento econômico, em especial à economia de mercado, o que não seria diferente em um mundo em que as soberanias já foram relativamente diluídas com a globalização, tornando-se, assim, mais um fator de submissão aos comandos que, de certa forma, extrapolam as decisões dos países centrais, estando agora vinculados a um sistema econômico flutuante, contraditório e sem um marco regulatório, sujeito a momentos cíclicos de crise e trazendo reflexos negativos para todos os países.

No Brasil, além dos fatores externos da mundialização do capital, o enfoque estaria nos gargalos históricos e conjunturais que impedem o desenvolvimento de forma menos desigual. Daí a urgência por políticas sólidas e articuladas que mudem o contexto vigente, necessitando que os aspectos internos sejam priorizados no processo de planejamento e execução para que as potencialidades locais e regionais sejam otimizadas e culturalmente mantidas, assegurando-se assim a identidade territorial, fator de extrema importância para a motivação dos agentes participativos. Entretanto, é sabido que existe um grande paradoxo

¹ Grupo de países considerados emergentes que apresentaram elevado crescimento industrial. É formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

quando se discute desenvolvimento, mas não se dilui a estrutura política que propicia a permanência e ampliação dos privilégios das elites e, conseqüentemente, do poder, sendo este, portanto, um dos principais obstáculos ao desenvolvimento. A desigualdade é contraditória e combinada porque através dela se mantêm as estruturas da classe dominante que compõem ou estão vinculadas de alguma forma ao Estado. Então como vencer esse contrassenso, em que a qualidade de vida é um privilégio de alguns e uma realidade tão distante de milhares? Urge refletir, de fato, sobre os caminhos para o desenvolvimento.

Sendo assim, a base fundante do presente trabalho consiste na análise da relação entre Estado e desenvolvimento, considerando os interesses do poder externo e interno, bem como a análise das políticas públicas de governo voltadas ao espaço rural, observando os seus efeitos e o arranjo institucional. Os Programas de Aquisição de Alimentos (PAA), Alimentação Escolar (PNAE) e de Habitação Rural (PNHR) foram analisados nos estados de Alagoas e Sergipe, partindo-se do pressuposto de que as políticas sociais, além de serem importantes para a geração de renda e para a redução do êxodo rural, também possibilitam a união da família nas atividades laborais, tornando-se, assim, relevante discutir a agricultura familiar também na perspectiva das políticas públicas em que o excedente não seja o elemento central, haja vista as diferenças existentes entre os agricultores familiares quanto sua inserção ou não nos mercados. O estudo também aborda as políticas destinadas ao trabalhador rural, que, impedido, muitas vezes, de ser proprietário de terra, luta por permanecer no campo, vendendo sua força de trabalho, necessitando, portanto, que o Estado lhe assegure melhores condições materiais e bem-estar no seu espaço de vivência.

Nesse sentido, o presente estudo constitui uma investigação científica qualitativa, norteada pelo método empírico-analítico, por entender que os eventos só podem ser apreendidos a partir da análise dos fatores desencadeantes no espaço-temporal, somando-se ao trabalho de campo realizado junto aos atores sociais.

Para a execução desta pesquisa, inicialmente, foram realizados a revisão e o levantamento bibliográfico geral e específico sobre Estado, Espaço e Desenvolvimento Rural, completando-se também a revisão com a literatura sobre Agricultura Familiar e Políticas Públicas, com posterior fichamento de acervo bibliográfico encontrado em livros, artigos, dissertações, sites institucionais e documentos oficiais. A revisão bibliográfica e documental dos temas relacionados ao estudo tem como suporte os documentos elaborados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, particularmente da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) e da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), bem como o site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), da Companhia de

Abastecimento Nacional de Alimentos (CONAB), do Ministério das Cidades (MCidades) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O mapeamento foi elaborado no ArcGis - licença do LabGeo - e finalizado no Quantogis.

No segundo momento, a análise sobre as políticas públicas de desenvolvimento rural foi realizada através do empírico, com o intuito de verificar *in loco* as mudanças e os problemas que dificultaram a execução dos objetivos traçados para viabilizar melhorias na agricultura familiar. O trabalho de campo consistiu na realização de entrevistas a partir da amostragem não probabilística às entidades organizadoras, aos colaboradores na execução dos programas e aos agricultores familiares, bem como na participação em reuniões do Colegiado Territorial do Agreste de Alagoas, por constituir um espaço de diálogo que amplia a possibilidade de inserção dos agricultores nos programas de governo.

O recorte temporal da análise refere-se ao período entre 2003 e 2015, e a área de estudo corresponde aos estados de Alagoas e Sergipe. Para tanto, foram realizadas 20 entrevistas semiestruturadas e abertas, sendo 15 relacionadas aos mercados institucionais PAA e PNAE. No estado de Alagoas, a pesquisa foi realizada nos municípios de Arapiraca (COOPERAL, AFCAL, Secretaria de Agricultura, e entrevista com um representante da CONAB/AL); Igaci (AAGRA); Delmiro Gouveia (Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social) e Santana do Ipanema (EMATER). No estado de Sergipe, o estudo foi realizado nos municípios de Moita Bonita (COOPERAFES e Povoado Oiteiros); Salgado (COOPATSUL); Boquim (Secretaria Municipal de Agricultura) e Aracaju (SEIDH, DAE e CONAB/SE).

Análogo às áreas de investigação do PAA e do PNAE, o recorte espacial do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) também corresponde aos estados de Alagoas e Sergipe (FIG. 1), onde cinco entrevistas foram realizadas com algumas entidades organizadoras e instituições, bem como houve a aplicação de questionário a 29 beneficiários de três municípios: Arapiraca-AL, Aquidabã-SE e Carira-SE. O estudo teve como base os dados fornecidos pela Secretaria Nacional de Habitação, do Ministério das Cidades, e os resultados da pesquisa referente ao projeto financiado pelo MCTI/CNPq/MCidades, Edital 12/2012², que foi desenvolvido nos anos de 2013 e 2014 nos estados de Alagoas, Bahia e Sergipe, tendo como título “Os Impactos Sociais e Econômicos na Implantação de Habitações Rurais no Nordeste a partir do PMCMV: sua importância para a agricultura familiar”. Entretanto, é válido ressaltar que foram excluídos da presente análise os resultados do projeto quanto à execução do PNHR no estado da Bahia.

² Projeto de Extensão executado em parceria com a Universidade Federal de Sergipe, sob a coordenação do Professor Dr. José Eloízio da Costa (DGE/PPGEO/UFS).

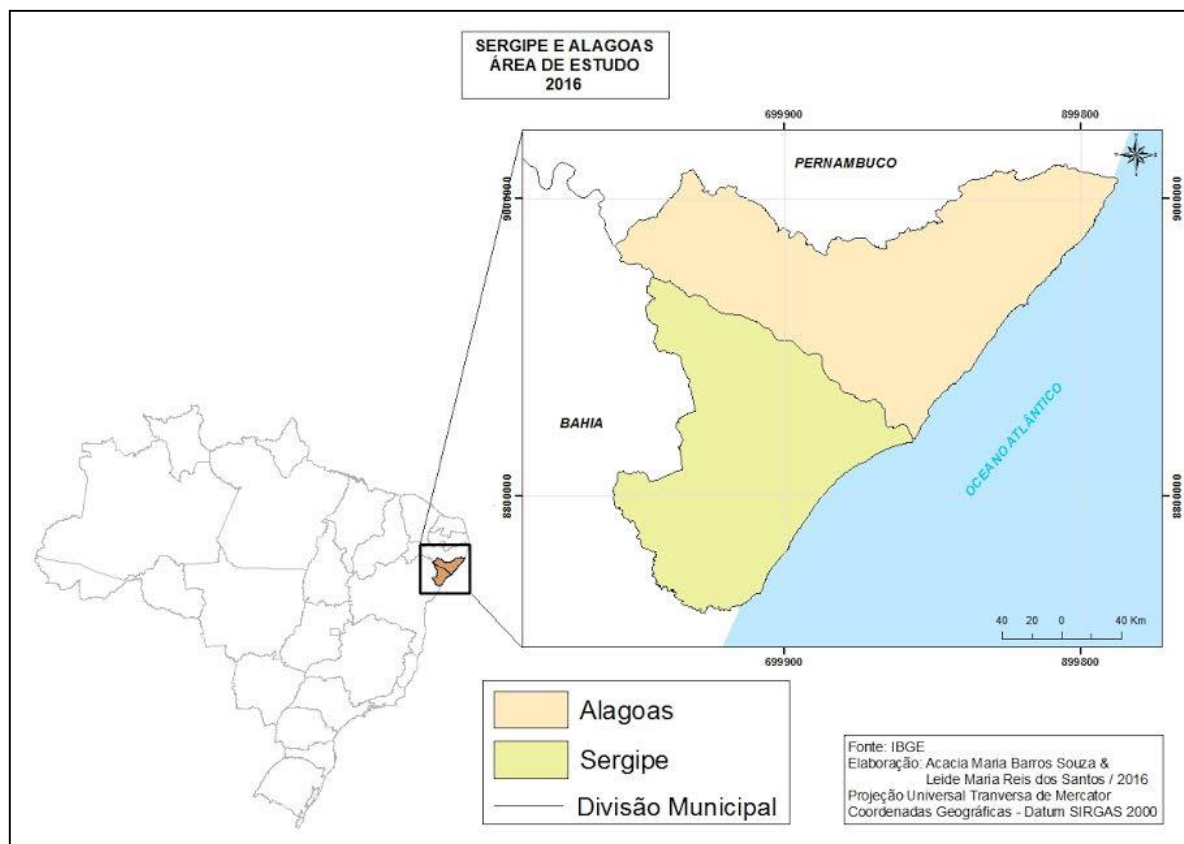


Figura 1: Área de Estudo: Sergipe e Alagoas, 2016.
Elaboração: Acácia Souza.

Assim, a presente análise visa a entender a realidade do espaço rural, a partir da ação do Estado, através de diversos programas que, em suma, propõem a melhoria do homem do campo, gerando renda no seu espaço de vivência. Para tanto, torna-se importante examinar os pontos positivos e os pontos negativos dos arranjos institucionais, pois eles contribuem para que ocorram experiências exitosas ou fracassadas, bem como verificar os efeitos dos três programas nos estados de Alagoas e Sergipe. A justificativa para a escolha dos dois estados está relacionada aos avanços e desafios na execução do PAA, PNAE e PNHR na região Nordeste, tendo como suporte a política de desenvolvimento dos Territórios da Cidadania. Desse modo, o caráter inovador do presente estudo está relacionado à análise do arranjo institucional dos três programas.

O trabalho apresenta-se dividido em cinco capítulos e versa sobre Estado, noção de Desenvolvimento, Desenvolvimento Rural, Políticas Públicas, Mercados Institucionais e Política Nacional de Habitação. O primeiro capítulo apresenta a origem das desigualdades sociais e o Estado a partir da visão jusnaturalista e do marxismo, como também aborda o

Estado Oligárquico, o Estado Intervencionista, a ideia da Terceira Via defendendo o Estado Necessário, além da análise sobre o Populismo. Por entender que o Estado é o principal agente produtor, organizador e transformador do espaço geográfico, seja por ação ou por omissão, a abordagem foi realizada em face da necessidade de se compreender a relação entre Estado, Sociedade e Desenvolvimento Socioespacial. Nesse contexto, o Estado criado a partir de um contrato social foi discutido à luz de autores como Hobbes (2009), Locke (2002) e Rousseau (2006); o Estado como uma instituição desnecessária foi abordado a partir de Marx e Engels (1998) e Lênin (1979); o Estado do Bem-estar social teve como base a análise de Keynes (1983); o Estado Necessário a partir de Giddens (2005); o Estado Populista através da análise de Ianni (1991), Weffort (1980) e Laclau (2013); e, por fim, a abordagem sobre a relativa perda de soberania dos Estados-nação com base nos estudos de Font e Rufí (2006) e Boron (1996).

O segundo capítulo trata do conceito e dos fatores condicionantes de desenvolvimento socioeconômico, enfatizando a relação centro-periferia, além da análise quanto ao desenvolvimento brasileiro. Para tanto, a abordagem sobre desenvolvimento dependente a partir do crescimento externo se deu a partir da análise de Furtado (1969); o subdesenvolvimento em face dos interesses internos foi analisado com base nas ideias de Frank (1980) e Oliveira (2003); a liberdade como fator de desenvolvimento através da abordagem de Sen (2000); e o desenvolvimento a partir das políticas públicas se deu com base na apreciação de Sachs (2004).

O terceiro capítulo versa sobre a agricultura familiar, a noção de desenvolvimento rural e as políticas públicas implantadas no Brasil nas escalas regional, local e territorial, em que o espaço geográfico torna-se substrato das ações do Estado, bem como foi realizada a análise sobre a relação entre arranjo institucional e políticas públicas à luz de autores como Veblen (1983) e North (2007). As categorias geográficas Espaço, Região e Território foram abordadas a partir das contribuições de Santos (1997), Carleial (1993), Raffestin (1993), além das contribuições de Abramovay (2000) e Veiga (1998) quanto ao desenvolvimento rural, e Teixeira (2002) e Wu et al. (2014) sobre políticas públicas.

O quarto capítulo apresenta os efeitos e o arranjo institucional do Programa de Aquisição de Alimentos e do Programa Nacional de Alimentação Escolar no espaço rural dos estados de Alagoas e Sergipe, assim como, no quinto capítulo, a análise realizada evidencia os efeitos e o arranjo institucional do Programa Nacional de Habitação Rural.

Nesse sentido, o estudo apresenta relevância social porque teve como objetivo avaliar os desafios e as possibilidades da execução de programas interministeriais que priorizam o

pequeno agricultor. E, mesmo sabendo que a agricultura familiar é heterogênea, ou seja, composta por agricultores mais capitalizados e outros desprovidos de capital, a tentativa é promover o desenvolvimento rural a partir da inserção deles no mercado, sem deixar em segundo plano os cultivos para a subsistência. A importância do estudo também está relacionada à inserção dos trabalhadores rurais na política do PNHR, sendo esta uma categoria que também necessita de apoio governamental.

Dessa forma, as perguntas da pesquisa são: as políticas públicas são abrangentes e estão atingindo o público-alvo; promovem o desenvolvimento socioespacial; contribuem para a autonomia dos agricultores, e, por fim, o arranjo institucional é eficaz? A hipótese é de que as políticas articuladas potencializam as chances de desenvolvimento rural, bem como propiciam a organização dos agricultores, existindo a possibilidade de avançarem em face do fortalecimento das cooperativas, mesmo que as políticas sejam extintas. Outra hipótese é de que a política habitacional no campo é necessária, pois, assim como na cidade, ainda existem muitas famílias que coabitam. E o mais grave: a existência de casas de taipa no espaço rural, além de ser uma dívida social, representa um grande risco à saúde humana. Nesse diapasão, é dever do Estado, em suas diferentes instâncias, promover os meios necessários para que a sociedade, e consequentemente o país, se desenvolva com eficácia.

Com efeito, é de suma importância analisar o arranjo institucional dos programas sociais que visam ao desenvolvimento rural, pois, para além da reforma agrária e da educação, as políticas públicas são imprescindíveis para a redução da pobreza, e, consequentemente, para o desenvolvimento do país, pois a educação, a geração de renda e o parcelamento da terra são três fatores importantes para a inclusão social.

CAPÍTULO 1

ESTADO E DESENVOLVIMENTO SOCIOESPACIAL: ENTRE CONSENSOS E CONTRADIÇÕES

CAPÍTULO 1

ESTADO E DESENVOLVIMENTO SOCIOESPACIAL: ENTRE CONSENSOS E CONTRADIÇÕES

Ser desigual quer dizer várias coisas, mas o centro mais duro da questão estaria no confronto entre minorias que comandam a cena e majorias que sustentam os privilégios dessas minorias.

Pedro Demo

A análise sobre a pobreza e os mecanismos utilizados pelo Estado para reduzir seus impactos perpassam por condicionantes para além do aspecto social, em que as relações de poder exercem forte influência nas decisões políticas e, conseqüentemente, no desenvolvimento socioespacial. Nesse contexto, a análise do espaço geográfico torna-se necessária, por ser o substrato das ações humanas, em que a produção e a organização espacial constituem o reflexo histórico da relação conflituosa e, às vezes, de consenso entre a sociedade civil e a sociedade política. Assim, entender essa relação é de fundamental importância para explicar a desigualdade social e as estratégias de desenvolvimento por meio de políticas públicas planejadas e executadas pelo Estado.

O termo Estado refere-se unicamente às formações políticas nascidas da crise da sociedade medieval e não para os ordenamentos precedentes. Portanto, o Estado nem sempre existiu (BOBBIO, 1987). Tal observação não significa que anteriormente à criação do Estado não existisse um poder supremo. A relação de poder entre dominador e dominados sempre existiu mesmo que informalmente. Desde os primórdios da humanidade, o comando, seja de gênero ou de tribos, aponta que qualquer tipo de organização social sempre foi regido por líderes, e estes ditam as regras com ou sem consenso.

Nesse sentido, apresentando-se como um poder supremo, o Estado, entendido como o poder formal, passa a ser questionado por suas constantes contradições. Porém, tendo como pressuposto de que a sociedade ainda não está suficientemente desenvolvida para viver em um sistema autorregulado, a existência de um ente regulador continua sendo imprescindível, o que não significa dizer que deva ser nos moldes vigentes.

Nesse contexto, sendo o Estado o principal agente de desenvolvimento e de transformação socioespacial, tornou-se importante construir um diálogo entre autores que versam sobre essa instituição, como Ratzel (1999), Maquiavel (1995), Hobbes (2009), Locke

(2002), Rousseau (2005; 2006), Montesquieu (1998), Marx e Engels (1984), Lênin (1979), Gramsci (1991), Keynes (1983), Giddens (1998; 1999; 2001), Ianni (1991), Weffort (1980), Laclau (2013) e Pereira (2009).

Dessa forma, por entender que a compreensão da ação só se completa quando se conhece o seu agente, torna-se importante analisar como é constituído e como funciona o Estado, visando facilitar a compreensão dos processos que deram origem às desigualdades sociais e como essa instituição tem um papel significativo na produção e transformação socioespacial. Entretanto, muitas vezes, ao invés de reduzir, contribui para a manutenção das disparidades, sobretudo nos países menos desenvolvidos, necessitando, portanto, minimizá-las recorrentemente através de políticas públicas. E é nesse sentido que se faz necessária a análise da proposta de desenvolvimento a partir de cada modo operante. As linhas que se seguem referem-se aos encontros e desencontros entre a sociedade civil e o Estado, tendo como suporte a literatura clássica e a abordagem contemporânea sobre a temática.

1.1 O Estado Clássico: Origem, Resgate Histórico e Divergências Conceituais

A desigualdade social é reflexo da diversidade de interesses da sociedade civil e da sociedade política, sendo esta última a principal reguladora do espaço a partir da representação máxima de Poder: o Estado. Nesse contexto, é de suma relevância o entendimento quanto à sua composição, origem e funções, visando compreender as contradições socioespaciais, suas consequências e as possíveis soluções.

Ao analisar a relação entre povo e território, Ratzel (1999) enfatizou que o Estado não existe sem território e sem fronteiras. Para ele, um povo decai quando sofre perdas territoriais. Assim, uma das responsabilidades do Estado é proteger seu território contra violações vindas de fora. Segundo Ratzel (1999), a unidade de gens que se juntou visando à defesa ou o ataque constituiu a forma de Estado mais antiga, pois se compunha do mesmo modo que o Estado, de homens e de território. Engels (1984, p. 227) também abordou sobre o vínculo entre as gens e o território e ressaltou que as velhas associações gentílicas foram paulatinamente se dividindo. Assim,

O território permanecera, mas os homens se haviam tornado móveis. Tomada a divisão territorial como ponto de partida, deixou-se aos cidadãos o exercício dos seus direitos e deveres sociais onde estivessem estabelecidos, independentemente das gens e das tribos.

Segundo Ratzel (1999), mediante as diversas variações que se sobrepõem, as relações entre sociedade e território continuam sendo sempre determinadas pelas necessidades de alimentação e habitação. Ele ressaltou que a sociedade deseja sempre manter seu território porque é o seu ambiente de vida e “quando esta sociedade se organiza com esse objetivo, ela se transforma em Estado.” (1999, p. 76). Observa-se que para Ratzel, a constituição de uma forma de Estado se originou a partir da fixação da família monogâmica em um território, sendo este criado a partir da relação de poder. As gens lutavam para manter-se no território em face dos melhores recursos naturais ali encontrados, como solo produtivo e ao longo de rios com abundância em peixes. Com o crescimento da família surgem mais habitações e vilas, formando-se um Estado. Para o autor, o solo é o substrato mais real da atividade política do homem e a influência do solo se afirmou ao longo da história. Dele “[...] se alimenta o egoísmo da conduta política dos povos, obrigados a agir conforme impõem as condições do seu território [...]” (op. cit., p. 81-82). Denota-se que na análise de Ratzel está presente o determinismo geográfico, em que a natureza se impõe ao ser humano. Concomitantemente, a sua abordagem assinala que, além da ação humana visar à manutenção do seu meio de vida, as ações políticas, em tempos civilizatórios, requerem os recursos naturais do território para fins econômicos e para a consequente manutenção e ampliação de poder.

Assim, visando entender os processos que deram origem ao Estado e identificar qual a relação entre essa sociedade política e a sociedade civil na construção do cenário vigente quanto às desigualdades sociais e as políticas públicas necessárias para minimizá-las, torna-se necessário analisar as diferentes concepções e suas controvérsias desde o momento da criação de uma instituição que carrega no seu bojo a oposição e o consenso.

1.1.1 A concepção de Estado a partir do contrato social

Segundo Font e Rufí (2006), o Estado moderno surgiu da Revolução Francesa (1789), por ter sido naquele momento que ocorreu a ruptura na forma de governar, substituindo a monarquia absolutista e o soberano pelo Estado burguês. Para os autores, a palavra Estado é polissêmica, sendo o Estado-nação a terminologia mais utilizada. Porém, trata-se de uma acepção complexa, pois “se um Estado é uma instituição política de soberania reconhecida pelo direito, e uma nação é uma comunidade formada por pessoas que compartilham elementos históricos e culturais, há Estados que contêm mais de uma nação [...]” (2006, p.

99). Outra noção refere-se ao Estado-território que, segundo eles, sem território não existe Estado, conforme assinalado por Ratzel. Observa-se nessa abordagem que o Estado necessita de um território para existir, mas a nação existe independente de território e de Estado.

Comumente as concepções clássicas de Estado pautam-se em duas linhas de pensamento: o jusnaturalismo, tendo o Estado sido criado a partir de um contrato social, e o Estado como uma instituição desnecessária, tendo seu fim a partir da abolição da desigualdade. Pensadores como Hobbes, Locke e Rousseau representam a primeira vertente, e Marx e Engels a segunda. Porém, é válido ressaltar que o presente estudo não tem como proposta principal realizar uma densa análise sobre as concepções de Estado, trabalho já bem desempenhado pelos sociólogos e outros profissionais, e sim apresentar brevemente sua origem, estrutura e interfaces, e relacioná-las com as ações necessárias para o desenvolvimento.

O termo Estado aparece na obra *O Príncipe*, escrita por Maquiavel em 1513, quando o mesmo cita que em “todos os Estados, todos os governos que tiveram e têm autoridade sobre os homens foram e são ou repúblicas ou principados.” (1995, p. 05). Sobre essa passagem, Bobbio (1987) enfatiza que o fato de Maquiavel utilizar a terminologia atesta que o uso da palavra já era corrente naquela época, mesmo que não tenha sido citada em obras precedentes.

Maquiavel abordou sobre as estratégias que um governante deve utilizar para se manter no poder e ser querido pelo povo, sempre empregando bem as leis e a força, e simulando e dissimulando através da boa oratória, pois “[...] aquele que engana sempre encontra quem se deixe enganar.” (1995, p. 102). As concepções sobre o Estado demonstram o quanto à temática é polêmica e cada vez mais discutida em face das suas incongruências desde o seu nascimento. Contudo, não se pode abordar sobre o Poder sem citar os poderes nas relações sociais, fomentados por futilidades de seres que ainda estão em processo de aprendizagem. Para tanto, torna-se necessário entender o ser humano e a origem da desigualdade social, tendo como suporte as ideias jusnaturalistas e o pensamento marxista, constituindo outro salto qualitativo do conteúdo.

O inglês Thomas Hobbes foi um dos principais representantes do pensamento jusnaturalista que, ao lado de Locke e Rousseau, dispõe sobre a origem do Estado a partir do contratualismo. O autor compara o Estado a um homem artificial criado para proteger a população, como é apresentado nessa passagem:

A Natureza (a arte com a qual Deus fez e governa o mundo) é imitada de tal maneira, como em muitas outras coisas, pela arte do homem, que esta pode até mesmo criar um animal artificial. [...] Na realidade, graças à arte criamos esse Leviatã a que chamamos República ou Estado (em latim, *Civitas*), que nada mais é que um homem artificial, bem mais alto e robusto que o natural, e que foi instituído para sua proteção e defesa (2009, p. 17).

E foi partindo da premissa de que existe uma guerra de todos contra todos que Hobbes justifica a criação do Estado e é rotulado de absolutista por defender a necessidade de um poder absoluto e coercitivo para que houvesse a paz.

Hobbes (2009) abordou sobre as leis naturais, como justiça, modéstia e equidade, e a necessidade da criação de leis civis em face de o ser humano ser falível em decorrência de suas imperfeições, necessitando de um poder que o regule para que a paz se estabeleça, pois “[...] as ações espontâneas e as inclinações de todos os homens tendem não apenas a procurar, mas a assegurar uma vida feliz” (op. cit., p 78), não importando os meios. Nesse sentido, o autor afirmou que o ser humano é insaciável, ou seja, após conquistar algo cria novas necessidades derivadas da busca incessante de poder por toda a vida, sendo impelido constantemente pela competição por riquezas, prazeres e honrarias conduzindo-o, inevitavelmente, à inimizade e ao conflito.

O autor abordou sobre o livre arbítrio e que os desejos e as paixões não são proibidas, e que só uma lei pode proibi-las. Ele ressaltou sobre o longo período em que havia uma liderança pacífica entre os homens, mas reforça que havia um perigo eminente da deflagração de uma guerra civil. Nesse contexto, Engels (1984) delineia bem esse processo ao abordar que, em algum momento da história a partir do avanço das técnicas, o ser humano que vivia pacificamente em comunidade começa a se diferenciar um dos outros, e aquele que, dispondo de uma pequena vantagem a exemplo da criação de animais, se sobrepõe aos demais dando início a um processo de desigualdade social. Dessa forma, com o surgimento de necessidades, essa desigualdade tem seu ponto crucial a partir do cercamento (Locke e Rousseau), e com a criação do Estado é que se consolida a propriedade privada.

Em suma, se em algum momento na sociedade primitiva alguém iniciou o individualismo, mesmo não sabendo das implicações futuras, é um indício de que o ser humano não nasceu bom como preconizou Rousseau, porque quem é bom, na acepção fiel da palavra, não é corrompido pelas condições materiais ou pela vaidade. Porém, também não é correto afirmar que o homem é naturalmente mau. É mais plausível suscitar que o ser humano nasceu simples e ignorante e que, ao longo da história, se inclinou tanto para o bem quanto

para o mal, prevalecendo sempre um sobre o outro. O ser humano, portanto, é falível em suas ações por ser vulnerável pela sua própria condição moral ainda em construção, obviamente com algumas ressalvas por existir àqueles em que essa condição já está mais lapidada.

Contudo, as condições materiais são as principais condicionantes para a existência de conflitos, contribuindo para o bem e o mal na sociedade. Porém, as médias e as proporcionalidades não esclarecem tudo, pois como explicar o bom comportamento daqueles que necessitam de todos os bens básicos à vida e mesmo convivendo com criminosos no ambiente familiar ou na comunidade não agem como eles? Será que o impedimento se dá por temor a uma punição legal ou divina? Mesmo que seja esta resposta, já mostra que existe algo além das condições materiais. Sem dúvida estas dão origem à apatia ou a revolta, seja individual ou coletiva, mas não são as únicas, podendo-se cogitar, também, as influências cognitivas para o comportamento das pessoas, diferenciando-as a partir de escolhas distintas em situações iguais.

Nesse sentido, Hobbes (2009) enfatizou sobre a necessidade de um ente regulador diante da condição humana de guerra de uns contra os outros, em que cada qual com sua razão tem direito a tudo. Ele enfocou que todas as leis naturais foram sintetizadas num resumo bastante conhecido e acessível: não façais aos outros o que não queres que te façam.

No entanto, essa máxima dificilmente é aplicada. E se um dia, inconscientemente ou não, ela fez parte da sociedade primitiva, esse tempo já não é possível de forma geral em face da contaminação moral da sociedade vigente, e nem mesmo entre as tribos daquele período, pois é sabido que a guerra entre elas era uma prática constante. A união e a cordialidade só existiam internamente.

Apesar de ser o principal norteador dos problemas, as relações de poder não estão atreladas unicamente ao aspecto econômico, pois são vários os fatores que resultam em conflito. A simples alegria ou beleza natural de alguém pode despertar a inveja e o ódio em outro, pois o ser humano não nasceu perfeito, é um aprendiz falível que chegará a ascensão, sobretudo, se a educação for para além do conhecimento.

Assim, é diante desse ser falível e contaminado que Hobbes (2009) justificou a criação do Estado para que existisse a paz. Para ele, esta só viria através de um contrato social com transferência mútua de direitos, em que “[...] o homem devia concordar com a renúncia a seus direitos sobre todas as coisas, contentando-se com a mesma liberdade que permite aos demais [...]” (op. cit., p. 100). E esta, sendo mútua, torna-se justa. Porém, “As palavras, sozinhas, são insuficientes para fazer que seja garantido o cumprimento de ambas as partes, pois são fracas diante da ambição, da avareza, da cólera e de outras paixões dos homens, quando estes não

sentem o temor de um poder coercitivo.” (op. cit., p. 102). Foi refletindo sobre essas fraquezas humanas que Hobbes reforçou a necessidade da criação de uma instituição que estabelecesse regras e punições.

Para o autor, o Estado surgiu a partir de um contrato mútuo, como demonstra a afirmação a seguir: “a natureza da justiça consiste no cumprimento dos pactos válidos, e essa validade começa com o estabelecimento de um poder civil que obrigue os homens a cumpri-los; é também diante dessa instituição que tem início o direito de propriedade.” (op. cit., p. 107).

Em alusão as possíveis guerras contra os inimigos, Hobbes (2009, p. 137) citou que “[...] nenhum rei pode ser rico ou glorioso ou ter segurança se seus súditos são pobres, desprezíveis ou demasiadamente fracos, por carência ou dissensão, para manter uma guerra civil contra seus inimigos”.

No mínimo esse argumento torna-se indispensável para os governantes que tinham a guerra como um evento real e inevitável, ou constituía um fator estratégico para a dominação de povos e, conseqüentemente, usurpar riquezas, seja através da exploração da força de trabalho ou pelos bens naturais ou artificiais da nação conquistada. Observa-se, portanto, que nem sempre as medidas para reduzir a pobreza foram e ainda são planejadas para reverter a negação dos direitos sociais básicos à sociedade, entre eles a alimentação. Não obstante, incluem-se nesse contexto as simplórias, insuficientes ou eventuais ajuda aos pobres para fins eleitorais. A pobreza, portanto, é necessária para que alguns fiquem ricos. O perigo consiste no levante daqueles que estão à margem do processo lucrativo, seja a reivindicação de forma organizada ou na mais frequente produção de meliantes. Como afirma Josué de Castro (1984, p. 22), “enquanto metade da humanidade não come, a outra metade não dorme, com medo da que não come.”.

Dando continuidade as explanações de Hobbes (2009), o mesmo enfatizou que a necessidade do bom governo das opiniões é indispensável para que as ações concorram para a paz e a concórdia. Ele destacou que os homens são iguais perante as leis naturais, devendo-se, assim, que cada um reconheça essa igualdade. Porém, como esse reconhecimento não mais ocorreu em algum momento da história, o autor justificou a necessidade da criação de um ente regulador das ações humanas através de um contrato: o Estado. Ele ressaltou que essa renúncia à liberdade se dá em face da preocupação com a própria conservação e a garantia de uma vida feliz, e essa condição só é possível mediante um poder visível que garanta o respeito mútuo a partir do temor à punição. Assim, a partir da incompatibilidade entre as paixões naturais e as leis naturais cria-se o Estado, e o autor completa: em face da condição falível do

soberano, o mesmo estava sujeito aos apetites e paixões irregulares, sobretudo com um poder tão ilimitado.

Ao citar sobre as espécies de governo, o autor abordou que a monarquia refere-se a um governo representado por uma única pessoa, a democracia ocorre quando a representação é realizada por uma assembleia; e a aristocracia consiste na formação de um governo composto somente com uma parcela das pessoas de uma assembleia. Ele cita também os nomes dados às formas de governo que desagradam: “[...] os que estão descontentes com a monarquia a chamam de tirania, e os que não estão satisfeitos com a aristocracia a denominam oligarquia. Os que se sentem prejudicados por uma democracia chamam-na anarquia (isto é, inexistência de governo) [...]” (op. cit., p. 135).

Dessa forma, como estabelecer a fronteira entre a liberdade e o respeito ao próximo? Assim como a liberdade é um direito social, ela só é legítima se não traz prejuízo aos outros. Porém, partindo do pressuposto de que liberdade significa fazer tudo que lhe convém independente das lesões alheias, quais seriam os mecanismos para limitar as ações nocivas? Cabe aplicar corretamente os mecanismos para que não haja distorções sociais, e, conseqüentemente, o acirramento dos conflitos. E se o Estado é um dos mantenedores destas, reformá-lo ou destruí-lo seria a solução? Eis o cerne da questão.

Se contrapondo a Hobbes, quando este disse que no estado de natureza há essencialmente um estado de guerra, Locke (2002) reconheceu esse perigo em virtude das paixões humanas que podem levar a exageros e, conseqüentemente, a desordem, mas entende que no estado de natureza os seres humanos são livres, mas ao mesmo tempo estão submetidos às leis de Deus, devendo-se tolerar uns aos outros. E acrescenta: nenhum poder é maior do que o poder divino, devendo-lhes todos, obediência. Para ele, não é preciso um governo que assegure os direitos humanos, pois estes já estão garantidos no estado de natureza, inclusive o direito a propriedade. Locke pressupôs que Deus deu a terra a todos para utilizá-la em comum e foi por meio do trabalho que houve a distinção entre os seres humanos e a partir dele foi criada a propriedade quando alguém a cercou e cultivou. Sendo assim, o direito natural em Locke inclui-se o direito a propriedade individual.

A diferença de pensamento entre Locke e Hobbes consiste no fato de que o primeiro acreditava que a solução adequada era a implantação de um governo, mas não de um governo absoluto como o segundo destacou. Ele ressaltou que os governados em face de força injusta e ilegal deve-se oposição e não submissão. Hobbes, ao contrário, sublinhou que se devia aceitar um erro do soberano por ele ter sido escolhido como representante através do consenso de todos ou com os votos da maioria, sendo as ações, boas ou más, de responsabilidade geral.

Para o autor, condenar o soberano é condenar a si mesmo. Porém, é válido ressaltar que Hobbes não abordou somente sobre o poder monárquico. Ele citou também outros sistemas políticos, inclusive a democracia.

Quanto à sociedade política, Locke abordou que ela só existe onde o ser humano desistiu, por meio de consentimento e acordo, dos seus poderes naturais, dando poder a outro para a resolução dos conflitos. Entre esses poderes naturais está a liberdade, caracterizada por Locke como a condição natural de ser livre de qualquer domínio na Terra, tendo apenas como lei a da natureza, e não uma liberdade para fazer o que lhe agrada, como foi enfatizada por Hobbes.

Segundo Locke (2002), o poder político refere-se ao direito de fazer leis, incluindo-se a pena de morte e outros meios menos severos, visando regulamentar e preservar a propriedade, tendo em vista o bem público. Contudo, ele assinalou que o governo, que é representado por homens, não é melhor julgador do que os homens no estado de natureza, pois aquele pode ser injusto tanto quanto os homens na sociedade natural que ao agirem com injustiça serão responsabilizados pela comunidade social, o que não ocorre com o governante que é detentor de todos os poderes. Por comunidade social, ele entende que é aquela em que os latinos designam de *civitas*, não estando subordinadas a nenhum tipo de governo (diferente do significado encontrado em Hobbes: Estado), constituindo-se em uma comunidade independente.

Locke destacou que a primeira sociedade se deu através do marido e da esposa, depois entre pais e filhos, senhores e escravos. Contudo, ele ressaltou que todas as sociedades juntas não se sobrepõem à sociedade política, em face do seu poder legal, e reforçou que os homens se unem em sociedade visando à preservação da propriedade. Daí quando escolhem os legisladores é pensando nas leis que estes irão formular para a proteção de suas propriedades.

O autor discordava da monarquia absoluta como única forma de governo por ser inconsistente com a sociedade civil. Esta atribuiu poder a outro, ou outros, para evitar os inconvenientes originados dos conflitos no estado de natureza. Porém, se o governante com seu poder absoluto age também injustamente, ele não pode ser chamado de governo civil, pois onde exista dois seres humanos sem um juiz comum para resolver as diferenças com justiça, pode-se afirmar que eles ainda estão no estado de natureza. Nesse contexto, Locke concorda com Hobbes quanto a inevitável forma legal de regulação em face dos conflitos, mas que esta seja justa e não absoluta.

Por fim, ele destacou que, mesmo com todos os privilégios do estado de natureza, os seres humanos não permanecem nele por muito tempo em virtude dos inconvenientes,

renunciando facilmente sua liberdade e seu poder de punir para submeter-se às regras estabelecidas a partir de um acordo comum. Daí o surgimento da sociedade civil, e da sociedade política formada por três poderes: legislativo, executivo e judiciário.

Estes três poderes, por sua vez, foram abordados por Montesquieu no ano de 1748. O referido autor assinalou que “todo homem que tem Poder é levado a abusar dele; vai até encontrar os limites. Por isso é necessária a divisão dos Poderes para que cada Poder freie o outro e impeça o abuso por parte deste.” (1998, p. 25). O Legislativo é responsável pela elaboração e, se necessário, a revogação das leis, o Judiciário julga e condena os crimes, e o Executivo administra e cumpre as leis, sendo a Constituição a norma maior.

Segundo Montesquieu, o Estado é composto de três elementos: Povo, Território e governo soberano. Ele adverte que os termos Governo, Povo e Nação não devem ser utilizados como sinônimo de Estado. Povo é a população de um Estado e Nação é o povo desse Estado “unido” por identidade se o Estado for mononacional, ou parte do seu povo, se o Estado for polinacional. Já o governo é formado pelos órgãos que representam os três poderes.

A doutrina jurídica de Montesquieu divide-se em Direito Natural e Direito Positivo. “O primeiro são leis da natureza assim denominadas por derivarem unicamente da constituição do nosso ser. E o Direito Positivo são normas jurídicas elaboradas pelo homem.” (op. cit., p. 41). Montesquieu coloca que “[...] antes de todas as leis, estão as leis da natureza, assim denominadas por derivarem unicamente da constituição do ser.” E adverte que “para conhecê-las bem, precisa considerar um homem antes do estabelecimento das sociedades.” A primeira seria a ideia de um criador; a segunda refere-se a necessidade de alimentar-se; a terceira, a procura natural entre os seres humanos; e o último é o desejo de viver em sociedade.

O autor afirmou que o homem é administrado por leis que variam, mas sempre infringe as estabelecidas por Deus e modifica as que ele próprio instituiu. O ser humano é sempre chamado a agir corretamente, seja através das leis da religião chamando-o a Deus; através das Leis da Moral indicadas pelos filósofos quanto a nossa essência; ou a partir das leis civis que o convoca a agir com moderação por viver em sociedade. Nesse contexto, ele ressaltou que a degeneração da juventude é originada a partir da corrupção dos adultos, e não por si mesma, e acrescenta dizendo que entre os três tipos de educação, a dos pais, dos mestres e a do mundo, esta última corrompe as duas primeiras.

Assim como Hobbes, Montesquieu também abordou sobre a natureza dos Governos. O Republicano é aquele onde o povo (Democracia), ou parte dele (Aristocracia), tem o poder

soberano; o Monárquico é aquele onde só um governa por leis fixas; e o Despótico, um só, sem lei e regras, submete a todos segundo os seus caprichos.

Diferente de Hobbes, que focalizou a guerra acirrada no estado de natureza, e assemelhando-se a Locke, Montesquieu afirmou que a guerra ocorre com o surgimento da sociedade civil, em que os homens tornam-se fortes, perdem a igualdade e daí, funda-se um estado de guerra de Nação contra Nação.

Por fim, o autor destacou que com a formação da sociedade civil os homens não mais poderiam permanecer bem na igualdade como no estado natural. Apesar de não enfatizar sobre a criação do Estado a partir de um contrato social, ele afirmou que somente as leis civis tornariam os homens iguais novamente, ou seja, para Montesquieu, com o inevitável surgimento da vida social, a igualdade só seria passível de existir mediante as leis civis, concordando, portanto, que a existência das mesmas fazia-se necessária em face das mudanças ocorridas a partir da passagem do estado natural para o estado civil.

Outro autor do jusnaturalismo foi Jean-Jacques Rousseau (2005). No ano de 1753 ele escreveu sobre os episódios que devem ter impelido o ser humano ao estado civil, tendo como ideia principal que o homem é naturalmente bom, mas se corrompe quando surge a sociedade. Portanto, ele discordou de Hobbes que diz que as paixões são naturais ao homem e por isso a lei civil é necessária para a promoção da paz.

Rousseau (2005) colocou que a primeira fonte do mal é a desigualdade, e desta se originou a riqueza. Todos são corrompidos por ela, tanto os que possuem como os que a cobiçam. A partir da indagação de como os homens deixaram a bondade primitiva, Rousseau dá início a uma abordagem detalhada quanto à origem do homem e a desigualdade, entendendo que é necessário conhecer os homens para se conhecer a causa da desigualdade entre eles. Entretanto, ele não apontou com precisão as causas da desigualdade, mas tem como hipótese de que ela não aconteceu ao mesmo tempo e nem da mesma forma. Supõe que uns se aperfeiçoaram e adquiriram várias qualidades, boas ou más, e outros permaneceram por mais tempo no seu estado original. Ele reconheceu o quanto é difícil conhecer uma condição humana que já não existe, que talvez nunca tenha existido, e que, possivelmente jamais existirá, mas que é de suma importância para o entendimento do estado atual do ser humano. Ele concebeu dois tipos de desigualdades entre os homens: as instituídas pela natureza, como a saúde e as qualidades do espírito, e as desigualdades morais que dependem de fatores externos como a riqueza e o poder.

Ainda segundo o autor, o homem no estado de natureza só experimentou paixões que não ultrapassaram suas necessidades físicas. Ele citou que as dificuldades que o homem social

enfrenta é obra de suas próprias ações, pois ao invés de buscar uma vida simples, atrai vários pesares seja pela ociosidade demasiada ou pelo trabalho excessivo. Sobre a desigualdade, a hipótese de Rousseau era de que a mesma teria iniciado com a fundação da sociedade civil, como pode ser observado na passagem a seguir:

O primeiro que, tendo cercado um terreno, se lembrou de dizer: Isto é meu, e encontrou pessoas bastante simples para acreditar, foi o verdadeiro fundador da sociedade civil. Quantos crimes, guerras, assassinios, misérias e horrores não teria poupado ao gênero humano aquele que, arrancando as estacas ou tapando os buracos, tivesse gritado aos seus semelhantes: "Livrai-vos de escutar esse impostor; estareis perdidos se esquecerdes que os frutos são de todos, e a terra de ninguém!". Parece, porém, que as coisas já tinham chegado ao ponto de não mais poder ficar como estavam: porque essa ideia de propriedade, dependendo muito de ideias anteriores que só puderam nascer sucessivamente, não se formou de repente no espírito humano (ROUSSEAU, 2005, p. 203).

Por fim, Rousseau deixou claro que não era contra a socialização do ser humano, que se assim agisse estaria se opondo ao homem, levantando-se, portanto, contra a obra de Deus, mas lamenta que “Todo o mundo quer ensinar o bem proceder, e ninguém quer aprendê-lo [...]” (op. cit., p. 74).

Já em 1762, Rousseau (2006) abordou sobre a origem do Estado, e assim como Locke, o autor expôs que a primeira sociedade é a família, e dela surge o modelo de sociedade política a partir da imagem do pai como chefe e dos filhos como povo.

Semelhante a Locke, Rousseau (2006) colocou que todos os homens nasceram livres e iguais. Porém, renunciaram a liberdade em proveito próprio, escolhendo convenções que produzissem direitos ao invés da força comumente utilizada no estado natural quando necessária. Ele sublinhou que se foram os interesses contrários que deram origem a sociedade, nesta é necessário que prevaleça a vontade geral de estabelecer o bem comum. Mas ele ressalta que sempre há os que discordam da vontade geral fragilizando assim o acordo, pois os interesses particulares sempre tendem às predileções e não à igualdade. Porquanto, ele advertiu que “o tratado social tem por finalidade a conservação dos contratantes. Quem deseja os fins deseja também os meios, e esses meios são inseparáveis de certos riscos, e até de certas perdas.” (op. cit., p. 43).

Rousseau (2006) ainda afirmou que as extensões territoriais e os lugares menos povoados são os mais propícios às tiranias em face da dificuldade para organizarem um levante contra os desmandos. Nesse sentido ele ressalta que é preciso povoar igualmente o território, estabelecendo os mesmos direitos e as mesmas oportunidades para uma boa vida

para que o Estado se torne forte, e, acima de tudo, o mais bem governado. Ele ainda enfatizou sobre a necessidade de igualdade entre os cidadãos a partir do contrato social, em que todos podem instituir os deveres, mas nenhum pode exigir do outro o que não faz. E completou dizendo que ao Estado só interessa que os cidadãos tenham uma religião que os tornem obedientes e bons cumpridores de deveres, não importando os dogmas e a opinião de cada súdito.

Nesse contexto, observa-se à distorção entre ser bom e ser bobo, em que muitos são levados a não racionalizarem a fé e as obras, divergindo, assim, dos ensinamentos de Cristo, pois este nunca difundiu a apatia e o conformismo sem ação. Se existem equívocos intencionais ou não, estes sempre foram dos homens.

Assim, a partir dessa explanação jusnaturalista sobre a origem do Estado e da desigualdade, sendo esta originada a partir da criação de animais e/ou da produção agrícola diferenciada, além do consequente desenvolvimento de algumas técnicas e da propriedade privada, conclui-se que a história da humanidade é marcada por conflitos e pela condição material dos indivíduos. O conflito existe desde os primórdios da humanidade, pois a busca pela conservação e/ ou pelo poder faz parte da história humana. A luta pela sobrevivência sempre existiu entre tribos e povos, que ao demarcarem seus territórios garantiam alimento e segurança, porém não a paz, pois o ser não foi criado perfeito para viver em plena harmonia, salvo dentro do seu grupo. É com base nesse raciocínio que se torna possível identificar os seres humanos também a partir da sua capacidade de repressão quanto aos instintos mais degradantes. Contudo, independente da causa, a sociedade é composta por pessoas com graus diferentes de evolução em que algumas são mais influenciadas pelos fatores externos, e estes determinam a maioria das ações.

Em suma, Hobbes difundiu a ideia de que o Estado surgiu face à impossibilidade do ser humano se autorregular. Já Rousseau afirmava que o homem era um ser naturalmente bom, mas corrompido pela sociedade. Entretanto, diante das abordagens apresentadas, é possível levantar ainda a possibilidade de que os homens não são nem maus e nem bons, apenas foram criados simples e ignorantes dispendo de livre arbítrio, pois se fossem naturalmente bons não seriam corrompidos e nem o mal existiria mediante a diferenciação de produção.

Se contrapondo aos jusnaturalistas, a abordagem a seguir trata da análise científica sobre a necessidade de implantação de um sistema político-econômico pautado no bem comum e sem a presença do Estado.

1.1.2 O Estado a partir do pensamento marxista

No século XIX surge a doutrina marxista que se contrapõe ao jusnaturalismo dos séculos XVI, XVII e XVIII, e ao Socialismo Utópico. A oposição aos pensadores franceses se deu em virtude dos mesmos não apresentarem caminhos para a implantação de uma sociedade nova, apenas a idealizaram. Daí a inserção de uma ampla e minuciosa análise científica através do materialismo histórico e de sua base filosófica, o materialismo dialético, para explicar os fatores que desencadeavam os problemas sociais. Surge, assim, o Socialismo Científico através de Karl Marx e Friedrich Engels.

No ano de 1848, Marx e Engels assinalaram que “apenas o estudo científico da estrutura econômica da sociedade burguesa poderia fornecer uma sólida base teórica para a ação revolucionária.” (1998, p. 12). A oposição aos naturalistas ocorreu porque Marx afirmava que “as relações jurídicas e as formas de Estado não podem ser compreendidas nem a partir de si mesmas, nem a partir do assim chamado desenvolvimento geral do espírito humano, mas, pelo contrário, se enraízam nas condições materiais de existência [...]” (op. cit., p. 17). E acrescentou: “o comunismo não é para nós um estado que deve ser estabelecido, um ideal para o qual a realidade terá que se dirigir. Denominamos comunismo o movimento real que supera o estado de coisas atual”. (op. cit., p. 20).

Segundo os autores, para que a classe oprimida seja libertada é preciso implantar uma sociedade nova. A tese é que a revolução se daria a partir da intensa miserabilidade ocasionada pelo capitalismo, existindo a necessidade da conquista do poder pela classe trabalhadora. Engels ressaltou que uma das afirmações fundamentais de Marx é que toda a história tem sido uma história de lutas de classe. E para fomentar essa luta tem um elemento essencial: a propriedade privada. Por isso a doutrina marxista prega o fim da propriedade, afirmando que a mesma já foi abolida pelo desenvolvimento da indústria. Para eles o trabalho assalariado não cria propriedade e sim capital para os exploradores. O que o trabalhador recebe é apenas para a reprodução da sua existência.

Os autores afirmavam que a exploração de uma nação por outra só cessaria quando fosse abolida a exploração de um indivíduo por outro. E completa: “a revolução comunista é a ruptura mais radical com as relações tradicionais de propriedade; não é de espantar que no curso de seu desenvolvimento ela rompa da maneira mais radical com as ideias tradicionais, entre elas as verdades eternas, a religião e a moral.” (op. cit., p. 86). Daí Marx afirmar que a “religião é o ópio do povo” por constituir um elemento alienador que propicia a apatia diante

da exploração. Sendo importante ressaltar que tal passagem não aponta a negação ou afirmação da existência de um ser supremo criador do universo, o enfoque está relacionado à alienação muitas vezes provocadas por orientações religiosas.

Entre as medidas sugeridas para a consolidação de uma sociedade nova, pode-se destacar a expropriação da propriedade fundiária; abolição do direito de herança; trabalho obrigatório para todos; a educação pública e gratuita de todas as crianças e eliminação do trabalho infantil. Porém, um dos pontos de controvérsia é como se daria a derrubada do poder, pois os comunistas declaravam “que seus objetivos só podem ser alcançados com a derrubada violenta de toda a ordem social até aqui existente.” (op. cit., p. 99). De fato a revolução seria bem vinda se houvesse a garantia de que os ideais propostos por Marx fossem seguidos, o que não é previsível diante de homens falíveis. Por hora, a ideia de revolução configura-se apenas como mais uma tentativa de livrar a humanidade dos seus alcos, mas sem a certeza de êxito quanto ao que viria depois. Outro ponto de crítica é que eles são censurados por desejarem suprimir a pátria. Entretanto, há coerência nessa linha de pensamento, pois afirmam que “os proletários não têm pátria”, formam uma classe. E nesse sentido está a palavra de ordem “Proletários de todos os países, uni-vos!” (op. cit., p. 84 e 99).

Desse lado, Engels enfatizou que a propriedade privada desaparecerá por si só e o dinheiro será supérfluo. Segundo ele, a propriedade privada nem sempre existiu, surgindo nos fins da idade Média. Quando perguntado se a abolição da propriedade privada seria possível por via pacífica, Engels responde que seria desejável, mas se o proletariado oprimido, e constantemente reprimido com violência, “[...] for impelido finalmente para a revolução, nós, comunistas, defenderemos a causa do proletariado com a ação, do mesmo modo como agora a defendemos com a palavra.” (op. cit., p. 113).

A partir de uma abordagem realizada no ano de 1884 sobre a origem do Estado, Engels (1984) destacou que o mesmo surgiu a partir dos interesses inconciliáveis das classes, em que a classe economicamente superior torna-se a classe politicamente dominante. Ele afirma que nem sempre o Estado existiu e que as três primeiras formas (Atenas, Roma e Germânia) emergiram sobre as ruínas das famílias gentílicas. Nesse contexto, ele enfatiza que

O Estado antigo foi, sobretudo, o Estado dos senhores de escravos para manter os escravos subjugados; o Estado feudal foi o órgão de que se valeu a nobreza para manter a sujeição dos servos e camponeses dependentes; e o moderno Estado representativo é o instrumento de que se serve o capital para explorar o trabalho assalariado (op. cit., p. 229).

O autor ressalta (1984, p. 227) que o Estado

[...] é um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da "ordem". Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais, é o Estado.

Na mesma obra, Engels expõe sobre as prováveis causas da origem da desigualdade, tendo a primeira divisão ocasionada pelo desenvolvimento desnecessário da produção (criação de gado, agricultura, ofícios manuais domésticos), necessitando de mais força de trabalho, sendo os prisioneiros de guerra os primeiros escravos, nascendo daí “[...] a primeira grande divisão da sociedade em duas classes: senhores e escravos, exploradores e explorados.” (op. cit., p. 217). O autor aponta que a

A diferença entre ricos e pobres veio somar-se à diferença entre homens livres e escravos; a nova divisão do trabalho acarretou uma nova divisão da sociedade em classes. A diferença de riqueza entre os diversos chefes de família destruiu as antigas comunidades domésticas comunistas, em toda parte onde estas ainda subsistiam; acabou-se o trabalho comum da terra por conta daquelas comunidades. A terra cultivada foi distribuída entre as famílias particulares, a princípio por tempo limitado, depois para sempre; a transição à propriedade privada completa foi-se realizando aos poucos, paralelamente à passagem do matrimônio sindiástico à monogamia. A família individual principiou a transformar-se na unidade econômica da sociedade (op. cit., p. 220).

Nesse contexto, o Veblen (1983) ressalta que a diferença inicial, da qual se originou a divisão em uma classe ociosa e uma classe trabalhadora, foi a distinção entre trabalho feminino e trabalho masculino existente nos primeiros estágios da barbárie. Do mesmo modo, a forma mais primitiva da propriedade trata de propriedade da mulher pelo homem. E nesse sentido,

A instituição de uma classe ociosa é o resultado de uma discriminação, bem cedo estabelecida, entre diversas funções, segundo a qual algumas são dignas e outras indignas. Estabelecida a discriminação, as funções dignas são aquelas em que intervém um elemento de proeza ou façanha; as funções indignas são as diárias e rotineiras em que nenhum elemento espetacular existe (VEBLEN, 1983, p. 07).

Veblen caracteriza a classe ociosa em nobres e sacerdotais, e ressalta que as ocupações são diferentes dentro da classe ociosa, mas todas têm uma característica comum: não são ocupações industriais. Essas ocupações não industriais das classes altas são em linhas gerais de quatro espécies: ocupações governamentais, guerreiras, religiosas e esportivas. A instituição da classe ociosa, mesmo que não tivesse surgido juntamente com a propriedade individual, por força da desonra ligada às tarefas produtivas, teria sido de qualquer modo uma das primeiras consequências da propriedade. E é preciso notar que, embora tivesse existido em teoria desde o início da cultura predatória, a classe ociosa assume nova e mais completa significação com a transição de um estágio predatório para o seguinte, estágio pecuniário. Desde então é ela uma classe ociosa não somente em teoria, mas também de fato e data-se a instituição da mesma, tendo como traço característico a isenção conspícua de todo trabalho útil, em que as ocupações normais e características da classe, na fase madura de sua evolução, são formalmente quase as mesmas que eram nos primeiros tempos, constituindo o governo, a guerra, o esporte e as funções rituais. Em qualquer outro estágio cultural, o governo e a guerra têm por alvo, sem dúvida, pelo menos em parte, o ganho pecuniário dos que exercem tais atividades, mas tal ganho é obtido pelo método de apreensão e apropriação. A desnecessidade de trabalhar não é só algo honorífico e meritório, muito cedo se toma um requisito de decência. Durante os primeiros tempos da acumulação de riqueza, a insistência na propriedade, como base de respeitabilidade, é extremamente ingênua e imperiosa. Essa desnecessidade de trabalhar é a prova convencional da riqueza, sendo, portanto, a marca convencional de posição social e essa insistência sobre o mérito da riqueza leva a uma insistência sobre o ócio. Ele enfatiza que pela própria natureza do ser humano, o desejo de riquezas nunca se extinguiu. Com a riqueza, além do desejo de sobrepujar os outros, se obtém estima e suscita a inveja.

De fato, o desejo pela riqueza foi suscitado a partir do momento que alguém conseguiu algo que o outro não tinha. Não se pode desejar o que não conhece. Então ser rico é ter poder e significa ser respeitado e invejado. Muitos que não trabalham na atualidade são vistos como importantes, porque a desnecessidade de trabalhar indica que a pessoa dispõe de alto poder aquisitivo. E nesse contexto, alguns escolhem a vida política porque além de receber um ótimo salário sem fazer esforço, ainda é respeitado. Outros vivem na indolência porque vivem de renda a partir de práticas ilícitas ou de herança, que possivelmente também se originou da exploração alheia. Em todos os casos, essas pessoas são vistas como bem sucedidas, mesmo sem ter se esforçado para viver como tal.

Engels (1984) ressaltou que com a expansão do comércio, o dinheiro, a usura a concentração das riquezas se concentrou rapidamente nas mãos de uma classe pouco numerosa, gerando o empobrecimento das massas.

Dessa forma, a partir do pensamento de Marx e de Engels, observa-se que o Estado surgiu em face da divisão da sociedade em classes, e nesse sentido está a proposta de extingui-las para que o Estado também desapareça como bem explicitado na passagem a seguir:

As classes vão desaparecer, e de maneira tão inevitável como no passado surgiram. Com o desaparecimento das classes, desaparecerá inevitavelmente o Estado. A sociedade, reorganizando de uma forma nova a produção, na base de uma associação livre de produtores iguais, mandará toda a máquina do Estado para o lugar que lhe há de corresponder: o museu de antiguidades, ao lado da roca de fiar e do machado de bronze (op. cit., p. 231).

Lênin foi um dos que seguiram posteriormente na linha do materialismo histórico e dialético e na abordagem do Estado. Um pouco antes da Revolução Russa ele escreveu que “a existência do Estado prova que as contradições de classes são inconciliáveis.” (1979, p. 09). O autor adverte que existem muitos socialistas revolucionários que não são socialistas e sim democratas pequeno-burgueses de fraseologia aproximadamente socialista. E ainda enfatiza que a deformação do marxismo é muito mais sutil em Kautsky, pois ele

"Teoricamente", não nega que o Estado seja o órgão de dominação de uma classe, nem que as contradições de classe sejam inconciliáveis; mas, omite ou obscurece o seguinte: se o Estado é o produto da inconciliabilidade das contradições de classe, se é uma força superior à sociedade, "afastando-se cada vez mais da sociedade", é claro que a libertação da classe oprimida só é possível por meio de uma revolução violenta e da supressão do aparelho governamental criado pela classe dominante e que, pela sua própria existência, "se afasta" da sociedade. Esta conclusão teoricamente clara por si mesma, tirou-a Marx, com inteira precisão da análise histórica concreta dos problemas da revolução. E foi precisamente essa conclusão que Kautsky "esqueceu" e desvirtuou (op. cit., p. 11).

Ao apontar a distinção entre marxista e anarquista quanto ao fim do Estado, em que o primeiro deixa claro que ele próprio se extingue e o segundo afirma que ele será abolido, Lênin se inquieta por entender que os anarquistas esquecem de que o termo revolução utilizado por Marx trata-se de uma ruptura e não de um processo lento e gradual. Sobre isso ele destaca que “a ‘extinção’ do Estado, na concepção corrente, espalhada, popular por assim dizer, é sem dúvida alguma, o esquecimento, senão a negação da revolução.” (op. cit., p. 22),

podendo-se configurar em uma “[...] grosseira deformação do marxismo em proveito exclusivo da burguesia [...]” (op. cit., p. 22).

Contudo, Lênin fez uma observação importante sobre o que Engels frisa em relação ao fim do Estado que talvez não tenha sido analisado corretamente, pois ele deixou claro que “o Estado burguês não “morre”; é “aniquilado” pelo proletariado na revolução. O que morre depois dessa revolução é o Estado proletário ou semi-Estado.” (op. cit., p. 22).

Lênin explicou que a necessidade da revolução violenta se refere ao Estado burguês, pois a ditadura do proletariado só se dará por meio dela e não por meio do “definhamento”. Para ele, a definição de “Estado como sinônimo do proletariado organizado como classe dominante” é uma das passagens esquecidas, utilizando-se mais comumente a terminologia “ditadura do proletariado”.

Portanto, Lênin destacou que a justificativa para a ditadura do proletariado é a necessidade de dominação política das classes exploradas para aniquilar qualquer tipo de exploração, sendo, portanto, de interesse da maioria do povo contra uma minoria constituída dos proprietários fundiários e capitalistas.

A análise para o fim do Estado apontada por Lênin, parte do princípio de que poucos camponeses ou pequenos burgueses conseguem chegar a uma situação abastada e, ao serem oprimidos pelo governo, almejam derrubá-lo. E com base nessa premissa surge a certeza de que só o proletariado poderia realizar a transformação socialista do Estado. E completa:

Não há a menor parcela de utopismo em Marx. Ele não inventa, não imagina já prontinha, uma sociedade “nova”. Não, ele estuda, como um processo de história natural, a gênese da nova sociedade saída da antiga, as formas intermediárias entre uma e outra. Baseia-se na experiência do movimento proletário e esforça-se por tirar dela lições práticas (op. cit., p. 60).

A partir dessa passagem e parafraseando Gramsci (1991), de fato os marxistas não devem ser vistos como utópicos e sim como revolucionários, pois se trata de uma doutrina emancipatória.

Porém, da mesma forma não se deve pejorativamente rotular de positivistas, social-reformistas ou conformistas aqueles que não compartilham da ideia de revolução radical, pois muitas vezes trata-se apenas de divergências pontuais, o que não significa dizer que não possa existir um consenso quanto à urgência para a implantação de uma sociedade comum e quanto à dificuldade de implantá-la no sistema capitalista.

Lênin ainda abordou sobre um dos pontos mais complexos do marxismo: a implantação do socialismo em escala mundial. Ele afirmava que não se tratava de implantá-lo ao mesmo tempo em todos os lugares, mas ratificava a necessidade de destruir sem demora a máquina administrativa, suprimindo o funcionalismo gradualmente tendo como base a experiência da Comuna. E reforça:

Não somos utopistas. Nunca "sonhamos" poder dispensar bruscamente, de um dia para o outro, toda e qualquer administração, toda e qualquer subordinação; isso são sonhos anarquistas resultantes da incompreensão do papel da ditadura proletária, sonhos que nada têm de comum com o marxismo e que na realidade não servem senão para adiar a revolução socialista até que os homens venham a ser de outra essência. Não, nós queremos a revolução socialista com os homens tais como são hoje, não podendo dispensar nem a subordinação, nem o controle, nem os "contramestres", nem os "guarda-livros" (op. cit., p. 61).

Lênin afirmava que só na sociedade comunista quando a resistências dos capitalistas estivessem dissolvidas e não houvesse mais classes determinadas pela produção é que o Estado deixaria de existir. E completa: “a expressão ‘o Estado definha’ é muito feliz porque exprime ao mesmo tempo a lentidão do processo e a sua espontaneidade. Só o hábito é que pode produzir esse fenômeno, e sem dúvida o há de produzir.” (op. cit., p. 110). Por fim, ele destacou os reveses oriundos do sistema capitalista e afirmou que só o comunismo era capaz de estabelecer uma democracia perfeita, que, de tão perfeita, também se extinguiria.

Em outra perspectiva marxista, Gramsci (1991) analisa um novo formato sobre a abordagem da sociedade. O mesmo deu ênfase à necessidade da reforma intelectual e moral para criar a base para o desenvolvimento subsequente da vontade nacional-popular no sentido de conseguir uma forma superior e total de civilização moderna. Porém, ele argumenta se “pode haver reforma cultural, elevação civil das camadas mais baixas da sociedade, sem uma precedente reforma econômica e uma modificação na posição social e no mundo econômico?”. E completa afirmando: “eis porque uma reforma intelectual e moral não pode deixar de estar ligada a um programa de reforma econômica. E mais, o programa de reforma econômica é exatamente o modo concreto através do qual se apresenta toda reforma intelectual e moral.” (GRAMSCI, 1991, p. 09). Dessa forma, observa-se que Gramsci dispõe sobre a necessidade de uma reforma econômica para que haja a mudança intelectual e moral, e assim, a implantação de uma sociedade nova.

Gramsci (1991) expõe que a passagem da estrutura para a superestrutura ocorre quando

[...] as ideologias germinadas anteriormente se transformam em ‘partido’, [...] determinando além da unicidade dos fins econômicos e políticos, também a unicidade intelectual e moral. [...] Coloca todas as questões em torno das quais acende a luta não num plano corporativo, mas num plano universal, criando assim a hegemonia de um grupo social fundamental sobre uma série de grupos subordinados. O Estado é concebido como organismo próprio de um grupo, destinado a criar as condições favoráveis à expansão máxima desse grupo (op. cit., p. 50).

O autor abordou sobre os fatores que delineiam as ações de um Estado, em que as relações internas se entrelaçam às relações internacionais, criando novas combinações. E nesse contexto, ele destacou que a ideologia nascida em um país desenvolvido difunde-se em países menos desenvolvidos, incidindo no jogo local das combinações. Ele ainda ressaltou que o Estado com suas atividades práticas e teóricas consegue obter o consentimento dos governados. Nesse sentido, segundo o autor, mesmo havendo a divisão da sociedade em civil e política, elas se imbricam a partir do consenso da primeira.

Assim, com base no que foi exposto sobre o Estado na visão jusnaturalista e marxista, observa-se que há divergências quanto às razões do seu nascimento. Alguns concordam que o Estado surgiu a partir de um contrato para garantir a paz e outros afirmam que foi para garantir a propriedade privada. Porém, se partirmos do pressuposto de que o Estado tenha sido realmente criado para garantir a propriedade privada, estamos falando de proteção a uma sociedade livre e detentora de um meio de produção: a terra. E aqueles que dela não dispunham? O Estado os tornaria detentores também? Isso não pôde ser observado ao longo da história, daí se pensar em um Estado parcial e não um Estado em defesa dos interesses públicos.

Em sua análise, Rousseau (2006) afirmava que as pessoas estavam sujeitas a governos despóticos e que ao invés de fazê-las felizes, as tornavam miseráveis para governá-las. Dessa forma, ele enfatizava que se as pessoas buscassem a justiça que deriva de Deus, os homens não precisariam de leis civis e de Estado.

Por certo, se o ser humano buscasse a iluminação sem dogma e baseado na razão ou tivesse sido criado perfeito, a autorregulação seria uma condição concreta e não uma constante busca para a implantação de uma sociedade pautada no bem comum a partir da derrubada do Estado burguês. E partindo da tese que isso deveria se dar com a tomada brusca se necessário, e como afirma Lênin, “sem esperar que o povo mude a sua essência”, a indagação que fica é se a maioria dos proletários ou qualquer outra forma de liderança que

chegasse ao poder, mesmo que provisoriamente, dispondo de uma essência já viciada e corrompida, seria capaz de manter seu ideal de sociedade.

Obviamente que não se trata de uma referência somente à experiência distorcida da Revolução Russa, mas talvez seja necessário outro mecanismo para a implantação de uma nova sociedade, em que os possíveis desvios de alguns não possam invalidar o ideal. O discurso e as intenções podem ser aparentes ou momentâneas, podendo mudar de acordo com as conveniências, pois nada garante que quem já sofreu não queira fazer sofrer. Os papéis poderiam ser, além de invertidos, perpetuados, mantendo assim as desigualdades sociais e desvinculando-se totalmente do sentido analítico marxista. Qualquer liderança substitutiva à vigente será uma tentativa, mas não uma certeza de mudanças radicais em face do caráter falível do ser humano. Para Bonavides (1967), a dualidade entre a sociedade natural e a sociedade civil retratada pelos jusnaturalistas, revela a face boa e má do homem, fazendo do Estado aquele *mal necessário*.

Dessa forma, é possível afirmar que independentemente do tipo de sociedade ou sistema político-econômico, as “animalidades” perpassam gerações. Porém, mesmo existindo as exceções, torna-se impossível explicar as disputas sem levar em consideração o meio social ou o tipo de sistema ao qual estamos submetidos, pois apesar dos mecanismos para o acirramento da competição e da violência não serem determinantes para a ação humana, eles exercem forte influência para o comportamento dos indivíduos. Nesse sentido, é importante entender a essência do ser para compreendermos o que é o Estado, pois este é formado por uma parcela da sociedade civil, e esta muitas vezes não se encontra preparada moral e eticamente para socializar as benesses e criar oportunidades para aqueles que vivem na pobreza, salvo quando a ação atenderá direta ou indiretamente aos interesses particulares. Além disso, quando as leis de um país não são bem elaboradas e/ou executadas, essa mesma sociedade civil que é repleta de imperfeições, ao fazer parte da sociedade política se corrompe mediante a impunidade e torna-se aquele que tanto condenou.

Assim, dando-se por finalizada a abordagem sobre as obras clássicas do jusnaturalismo nos séculos XVI, XVII e XVIII e do marxismo no século XIX, o item seguinte abordará sobre o Estado Intervencionista, a Terceira Via e o Estado Populista para entendermos como se caracterizam as ideias e as políticas de desenvolvimento em cada modo operante.

1.2 O Estado e suas interfaces

Com o advento da Revolução Industrial no século XVIII e as mudanças nas relações comerciais, emerge a tese de que a intervenção do Estado era um obstáculo para a expansão do sistema econômico. A ideia de autorregulação do mercado tornou-se mais conhecida através do economista Adam Smith, principal responsável pela implantação do liberalismo econômico. Porém, após a crise de 1929 o liberalismo é questionado e o Estado é convocado para socorrer os países em colapso. Inicia-se, portanto, um longo período de Estado intervencionista, paralelo ao Estado máximo existente nos países socialistas, dando por fim a fase do Estado Gendarme.

Na América Latina, entre 1930 e 1980, a forma de intervenção no plano econômico foi a estratégia nacional-desenvolvimentista, uma estratégia ainda predominantemente autoritária que promoveu a revolução capitalista nacional nos países de renda média. Em seguida, já no quadro da hegemonia neoliberal dos anos 1990 à qual se submeteram os países latino-americanos, reformas institucionais orientadas para o mercado e desregulação geral das economias latino-americanas tornaram-se obrigatórias. Essa alternativa, no entanto, fracassou do ponto de vista socioeconômico. E a partir dos anos 2000 as sociedades e os governos na América Latina passaram a pensar sobre a possibilidade de uma estratégia alternativa, começando a se delinear, no plano econômico, um “novo desenvolvimentismo” (PEREIRA, 2009). Assim, a análise seguinte dar-se-á sobre as estratégias de desenvolvimento implantadas pelo estado após a crise de 1929.

1.2.1 O Estado Intervencionista

O início do Estado intervencionista ou do Bem-estar social se deu principalmente a partir das ideias do economista britânico John Maynard Keynes. Dentre as suas obras, destaca-se A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda, escrita entre os anos de 1930 e 1935, tendo como objetivo contrastar a natureza de seus argumentos e conclusões com os da teoria clássica³. A argumentação de Keynes é que os postulados da teoria clássica se aplicam

³ A denominação de economistas clássicos o autor extraiu de Marx e culminou em Ricardo (economista que conjuntamente com Adam Smith formulou as ideias basilares do liberalismo econômico).

apenas a um caso especial e não ao caso geral. A teoria sustenta que as negociações salariais entre trabalhadores e empregadores determinam o salário real. Se contrapondo a esse pensamento, Keynes argumentava que provavelmente não existia um acordo da mão de obra em conjunto para que seus salários fossem reduzidos. E afirmou:

Supor que a política de salários flexíveis seja um atributo normal e correlato de um sistema baseado, em seu conjunto, no princípio de *laissez-faire* é o oposto à verdade. Apenas em uma sociedade altamente autoritária, capaz de impor mudanças súbitas, substanciais e completas, poderia funcionar com êxito uma política de salários flexíveis (KEYNES, 1983, p.186).

Keynes ressaltou que os economistas clássicos abordavam que a oferta gerava procura. Porém, ele contestou essa relação equilibrada entre oferta e procura, pois se o nível de emprego for baixo, a demanda estará aquém da oferta, o que geraria a crise. Objetivando descobrir o que determina o volume de emprego, ele enfatiza que o volume deste depende da demanda efetiva e do nível de receita que os empregadores esperam receber da produção e se esta se destina a satisfazer o consumidor. Por sua vez, este deve dispor de renda, o que se dá através do trabalho ou através dos investimentos, que também têm origem no trabalho realizado por um indivíduo ou grupo, seja através do lucro, herança ou qualquer forma injusta de obtenção de dinheiro ao longo do processo histórico.

A renda definida por Keynes difere do rendimento líquido, sendo a primeira o resultado da diferença entre o valor da produção final vendida no período e o custo primário, e a segunda refere-se à quantia disponível para o consumo imediato, o que na noção popular é denominada de renda. Já a poupança, Keynes define como “[...] o excedente da renda sobre o consumo [...]” (op. cit., p. 53), que para alguns economistas é igual a investimento. Portanto, Keynes expõe que as decisões de consumir e as de investir determinam, em conjunto, os rendimentos. “Presumindo que as decisões de investir se tornem efetivas, é forçoso que elas restrinjam o consumo ou ampliem a renda.” (op. cit., p. 53). O autor ainda ressaltou sobre o vínculo entre a poupança e o estoque de capital do país:

Um país se enriquece não pelo simples ato negativo de indivíduos não gastarem todos os seus rendimentos em consumo corrente. Enriquece-se pelo ato positivo de usar essas poupanças para aumentar o estoque de capital do país. Não é o avaro que se torna rico, mas o que aplica seu dinheiro em investimento frutífero. O objetivo de concitar o povo a poupar destina-se a criar a capacidade de construir casa, estradas e assim por diante (op. cit., p. 311).

Já investimento, para Keynes, difere da abordagem de alguns economistas que entendem que poupança e investimento são iguais. Ele enfatiza que, para além da linguagem corrente de investimento ligado a compra de um ativo na Bolsa de Valores, pode ser investimento em imóveis, estoques de produtos acabados ou em máquinas. O autor enfatiza que à medida que a renda cresce, as pessoas estão dispostas a aumentar o seu consumo, embora de forma a não liquidar toda essa renda, pois há o desejo de poupar a diferença que surge entre a renda efetiva e as despesas fixas. Porém, ele ressalta que “[...] a satisfação das necessidades primárias imediatas de um indivíduo e de sua família é, normalmente, mais forte que os seus motivos para poupar, que só adquirem predomínio efetivo quando se alcança determinado nível de conforto.” (op. cit., p. 75). Nesse contexto, Keynes expõe os fatores que podem contribuir para que o consumo exceda a renda quando há queda no volume de emprego, o que aparentemente é contraditório. Porém, o autor aborda que com a redução do nível de emprego, as pessoas ou instituições tendem a usar suas reservas financeiras, assim como o Governo poderá cair em déficit orçamentário por prestar auxílio aos desempregados a partir de dinheiro emprestado. Por isso a afirmação de que quando o consumo excede a renda no momento do desemprego, tendo a poupança e o Estado um papel importante para que o declínio do emprego e da renda, uma vez iniciado, não possa ir mais longe, ou seja, como um fenômeno em longo prazo.

Para Keynes, o consumo é o único objetivo da atividade econômica. Nesse enfoque, o empresário, sob o motivo de aumentar seu lucro presente e futuro, visando seu consumo imediato ou não, fixa o volume de emprego, e de outro lado este depende da função das demandas determinadas pela previsão de vendas que deve resultar, respectivamente, do consumo e do investimento. Mesmo sabendo que se atribui ao lucro o papel fundamental para as relações econômicas e sociais no sistema capitalista, o consumo, colocado em destaque por Keynes, também tem igual importância nesse processo, pois se o lucro aumenta o consumo, o desejo deste aumenta as aspirações pelo primeiro, o que leva a uma das maiores insanidades humanas: o consumismo. Nesse contexto, Keynes apresentou a dualidade entre os motivos para poupar e os motivos para consumir. Os primeiros referem-se à precaução, melhoria ou avareza, e os últimos aludem ao prazer, imprevidência, irreflexão, extravagância e ostentação.

Keynes ainda ressaltou que a instabilidade econômica pode ser gerada pela especulação e em face da natureza humana, em que o empreendedor procura convencer a si próprio de que a principal força motriz da sua atividade está nas afirmações de seu propósito, se guiando apenas pelo otimismo sem considerar as expectativas matemáticas. Contudo, ele alertou quanto à necessidade de não pautar as decisões apenas nos cálculos, pois existem

alguns fatores desencadeantes de uma instabilidade econômica que foge ao controle do empreendedor, sejam a partir de um desequilíbrio natural ou a partir de uma crise financeira global.

Ao abordar sobre as flutuações no que concerne à produção e ao emprego, o autor enfocou como se baseou a teoria dos ciclos econômicos, em que “[...] as flutuações podem começar de repente, mas parecem atenuar-se antes de chegar a grandes extremos, e o nosso destino é a situação intermediária, não propriamente desesperada e tampouco satisfatória.” (op. cit., p. 174). Arelado a esse contexto, Keynes também abordou sobre a outra característica do ciclo econômico: a crise. Ele explicou que “[...] o fato de que a substituição de uma fase ascendente por outra descendente geralmente ocorre de modo repentino e violento, ao passo que, como regra, a transição de uma fase descendente para uma fase ascendente não é tão repentina.” (op. cit., p. 218). Nesse sentido, o autor acreditava que o Estado deveria assumir a organização direta dos investimentos e não apenas apostar na política de influência sobre a taxa de juros. E mais: ele ressaltou que o volume corrente de investimento não deve ser regulado pela propriedade privada dada a amplitude das flutuações.

Por fim, Keynes afirmou que os principais defeitos da sociedade econômica são a sua incapacidade de proporcionar o pleno emprego e a sua arbitrária e desigual distribuição da riqueza e das rendas. E ao apontar caminhos diante da insustentabilidade do controle pelo livre mercado no liberalismo econômico, o autor reforçou a necessidade do Estado “[...] exercer uma influência orientadora sobre a propensão a consumir, em parte através de seu sistema de tributação, em parte por meio de fixação de taxa de juros e, em parte, talvez recorrendo a outras medidas [...]” (op. cit., p. 256). Para ele, a intervenção do Estado era o único meio possível de evitar a destruição total das instituições econômicas, inclusive com a eminente quebra entre os bancos do mundo, sendo necessária uma socialização ampla dos investimentos para assegurar uma situação aproximada de pleno emprego, embora isso não implicasse a necessidade de excluir ajustes e fórmulas de toda a espécie que permitisse ao Estado cooperar com a iniciativa privada. Mas, fora disso, ele não via nenhuma razão evidente que justificasse um “Socialismo de Estado” abrangendo a maior parte da vida econômica da nação.

Diante do exposto, observa-se que as ideias de Keynes dispõem sobre a necessidade de intervenção do Estado, sobretudo, nos momentos de crise, visando reequilibrar o sistema econômico na fase de transição entre descendência e ascendência. As medidas para que haja crescimento econômico perpassa pela geração de emprego, como renda suficiente para adquirir o que os trabalhadores produzem. Qualquer desequilíbrio entre emprego, salário e

demanda gera crise. A produção sempre será contínua se estes fatores estiverem alinhados. Mas o que se observa com a mundialização do capital é que o crédito cada vez mais responsável pelo aumento do consumo, também é o gerador de crise a partir do momento em que as regras não rígidas possibilitem que os indivíduos e as famílias comprometam demasiadamente os seus salários, seja via cartão de crédito, crédito consignado, entre outras formas.

No contexto brasileiro, o Estado, quando nasce com a Independência, em 1822, é estruturado sob o comando das oligarquias rurais regionais, porque a economia do Brasil não existia. Tratava-se de um arquipélago de bases econômicas regionais voltadas para a matriz. Já o objetivo central do Estado Intervencionista ou Desenvolvimentista foi promover o avanço das forças produtivas, patrocinando claramente o projeto industrializante, até rompendo com o que à época os poderosos lá de fora achavam ser o destino de Brasil: um país de vocação agrícola. Contudo, foi um caso de Estado desenvolvimentista conservador, pois nunca mexeu na estrutura fundiária para democratizá-la e nunca democratizou o acesso à educação. Mas o excedente econômico passa a se realizar cada vez mais internamente. Essa é uma mudança importante em relação ao Brasil colônia. Aproveita-se a internacionalização do capital industrial para atrair empresas estrangeiras que vêm produzir aqui, e monta-se um dinamismo econômico olhando para o mercado interno. O dinamismo da economia nacional ocorreu com base na grande empresa: estatal, multinacional e nacional. Em face disso amplia-se muito a integração do espaço físico-territorial com estradas e comunicações, sobretudo. Em meio a essas mudanças, destacam-se como problemas para adotar um projeto menos excludente, o fato de existir grande concentração espacial (no Sudeste), econômica (grandes grupos) e social, bem como a diferença entre os maiores e os menores salários, sendo uma das mais altas do mundo. (ARAÚJO, 2000).

Assim, o Estado desenvolvimentista industrializou e estruturou espacialmente o Brasil, mas o bem estar social não foi universal, apesar de muitos ganhos trabalhistas. A concentração de terra e de renda continuou a reduzir as oportunidades e a capacidade da sociedade brasileira para de fato percorrer o caminho do desenvolvimento. Já na década de 1990 em meio ao neoliberalismo, surge na Europa a ideia da Terceira Via defendendo o Estado Necessário, ou seja, aquele que não nem é mínimo, como no liberalismo que vigorou até a crise de 1929, e nem máximo, como nos países socialistas e no Estado Intervencionista, do Bem Estar Social ou Estado Desenvolvimentista na década de 1980.

1.2.2 Terceira Via: o caminho do meio entre o socialismo e o capitalismo

Apesar do Estado representar a supremacia desde a sua criação, a sua superioridade é frequentemente questionada diante da força das grandes corporações e instituições financeiras na economia mundial. No entanto, mesmo com uma relativa perda de soberania, o Estado ainda é visto pela maioria das pessoas como o maior detentor de poder. Porém, diante da existência de um Estado parcial, surgem as inquietações na busca por uma reformulação do que está posto, mas nem todas as alternativas representam a dissolução de sua parcialidade. E nesse contexto, encontra-se a terceira via que defende o Estado Necessário.

Esse pensamento influenciou alguns pensadores como Anthony Giddens, que nos anos 1990 do século passado abordou sobre a terceira via. Essa expressão refere-se à renovação da socialdemocracia com intuito de desenvolver uma estrutura política para reagir à mudança na ordem global. No início do período do pós-guerra, os socialdemocratas pensavam de maneira bastante explícita que estavam encontrando um caminho distinto do capitalismo de mercado americano e do comunismo soviético. Na década de 1970, no pós-guerra e muito antes da queda da União Soviética, a socialdemocracia clássica (grupos da esquerda reformista) foi crescentemente desafiada pelas concepções do livre mercado. Entretanto, já na década de 1980, em resposta à ascensão do neoliberalismo e aos problemas do socialismo, os socialdemocratas em toda parte começaram a se desvincular do ponto de vista anterior. Ele explica que a social democracia clássica (a velha esquerda) e o neoliberalismo (a nova direita) representavam duas filosofias políticas diferentes, em que a primeira caracterizava-se pelo abrangente estado de bem-estar e a segunda caracterizava-se pelo governo mínimo, aceitação da desigualdade e o estado de bem-estar como uma rede de segurança.

Giddens (1998) explica que no período do liberalismo econômico, a social-democracia do velho estilo via o capitalismo de livre mercado como gerador de muitos dos efeitos problemáticos que Marx diagnosticara, mas acreditava que era possível reduzi-los ou superá-los pela intervenção do Estado no mercado. Entretanto, já a teoria neoliberal argumenta que o Estado, em particular o do bem-estar, é destrutivo para a ordem civil, ao contrário dos mercados que prosperam a partir da iniciativa individual. A filosofia do neoliberalismo é que o mundo caminhará da melhor forma se os mercados puderem operar com pouca ou nenhuma interferência do Estado.

A terceira via se refere a uma estrutura de pensamento e de prática política que visa adaptar a socialdemocracia a um mundo que se transformou. É uma terceira via no sentido de

que é uma tentativa de transcender tanto a socialdemocracia do velho estilo quanto ao neoliberalismo. Ele ressalta que apesar de muitos socialdemocratas terem vencido as eleições na década de 1990, o projeto da Terceira Via é visto como “vazio”. Partindo do contexto bipolar em que foi moldada a socialdemocracia do pós-guerra, o autor indaga sobre qual deveria ser a sua orientação em um mundo em que não há alternativas ao capitalismo, sobretudo após a dissolução do socialismo, pois os socialdemocratas partilhavam de algumas perspectivas do comunismo, embora também se definissem em oposição a ele (GIDDENS, 1998).

Giddens (2001) abordou que a ideia de encontrar uma terceira via tornou-se um foco de controvérsias. Após a expressão ter caído em desuso durante algum tempo, a mesma foi ressuscitada nos diálogos políticos na década de 1990. Para o autor, a terceira via sugere que é possível combinar solidariedade social com uma economia dinâmica, e os socialdemocratas contemporâneos deveriam se esforçar em prol da consecução desta meta. Porém, as críticas à terceira via são contundentes. Alguns afirmam que ela aceita o mundo como ele é e não procura transformá-lo e que não tem resposta fundamentada para o desemprego caso ocorra declínio econômico. Para outros, a terceira via não é algo novo, tendo como exemplo sua execução nos países nórdicos e em algumas áreas no norte da Itália, daí alguns afirmarem que a socialdemocracia necessita de reforma, mas não no sentido de uma terceira via. Outra crítica refere-se ao fato da terceira via ter roubado algumas ideias da política dos democratas cristãos que não assumiram a linha neoliberal na Europa. Além disso, é acusada de não abordar sobre liberdade, o que, para os críticos, denota um traço de autoritarismo e aceita a estrutura básica do neoliberalismo. Em suma, as críticas convergem para a inconsistência do projeto político por ser carente de direção, não definindo sua posição na esquerda ou na direita, constituindo um vazio por estar em contraste com a socialdemocracia do velho estilo e com o neoliberalismo. Ao contrário da terceira via, dizem os críticos, estas dispõem de definições claras. A primeira por se basear na intervenção do Estado no mercado, no gerenciamento da demanda e no pleno emprego, e o segundo por estar pautado na privatização e na desregulamentação dos mercados. Assim, em resposta a algumas críticas, Giddens enfatiza que apesar da expressão terceira via não ser nova, é viável utilizá-la por ser mais conhecida hoje do que já foi um dia. Contudo, ela pode ser substituída por “esquerda modernizadora” e “socialdemocracia modernizadora”. Ao contrário dos críticos, o autor assevera que a política da terceira via constitui um esforço para reagir à mudança, podendo desenvolver um programa político integrado e forte. Enquanto a socialdemocracia de velho estilo centrava-se em medidas keynesianas e os neoliberais focalizaram a liberalização do mercado, a terceira

via preocupa-se com a educação, que é fonte geradora de capital humano; incentivos; devolução e cultivo de capital social; e com a cultura empresarial, pois uma sociedade que não a estimula, não pode suscitar a força econômica que provém das ideias mais criativas.

Giddens faz uma observação sobre a causa dos problemas mundiais, afirmando que não é só culpa do mercado, devendo-se incluir também o Estado. Diante dessa convicção, a sua aposta é na construção de uma forte sociedade civil, tanto no governo democrático quanto em um sistema de mercado que funcione adequadamente. Para Giddens, a terceira via implica um programa de modernização política, em que o termo “modernização” nesse contexto, significa reformar as instituições sociais para fazer frente às demandas, não se identificando apenas com o desenvolvimento econômico. Pautando-se na abordagem de Bobbio (1987) sobre os valores da esquerda centrados na justiça social, Giddens afirma que a terceira via é inequivocamente uma política de esquerda. Entretanto ele enfatiza que o radicalismo não pode mais ser equacionado com “ser de esquerda”.

Diante do desencanto com o neoliberalismo e com o Estado ineficiente, Giddens afirma que o pensamento comunitarista surge com bastante intensidade e que as comunidades são a fonte dos valores éticos que tornam a atuação cívica possível, mas também apresentam problemas, pois quando se tornam fortes demais, produzem identidades políticas, e com isso emerge a divisão. Nesse sentido, o autor ressalta que o elemento essencial da terceira via não é a comunidade e sim a sociedade civil, pois esta é essencial para restringir o poder dos mercados e do governo. E semelhante ao que Amartya Sen (2000) aborda, Giddens assinala que as oportunidades também podem assegurar que a pobreza e a exclusão social não seja uma condição permanente. Para tanto, é necessário uma reestruturação estatal, em que a proposta da terceira via vai contribuir para a formação de um forte sistema que combatesse de imediato a criminalidade, investisse em educação, infraestrutura e em mecanismos de estabilidade macroeconômica e de redução da desigualdade social. Porém, ele ressalta, que se para alguns isso significava aceitar o capitalismo, para outros pode ter significado a busca por mudanças.

Por fim, Giddens (1999) afirma que sua tese foi mal interpretada, daí a existência de tantas críticas. Ele enfatiza também que as implicações para a política tradicional são claras e reforça que é a favor da política do bem-estar que atenda as necessidades das pessoas e não aquela que cria dependências. Ele defende a criação de uma sociedade capitalista mais humana, mas sem perder os valores da esquerda, e rebate os críticos afirmando que a terceira via é apenas um nome para o debate sobre como rever as políticas para lidar com as desigualdades e encontrar formas para impedir que os mercados estejam no controle, devendo

existir um equilíbrio entre mercado, governo e sociedade civil, com nivelamento de força entre eles para que de fato funcione.

Dessa forma, Giddens (1998, 1999 e 2001), fez uma análise sobre a Terceira Via como “o caminho do meio” entre o socialismo e o capitalismo, apresentando uma alternativa para reduzir os efeitos do sistema capitalista, apostando na reestruturação endógena do Estado, na criação de oportunidades para reduzir a pobreza e a exclusão social, e na força da sociedade civil na gestão compartilhada, partindo da premissa de que é possível unir solidariedade social com uma economia dinâmica.

Após a análise sobre o caminho do meio, a abordagem dar-se-á sobre o Estado Populista na América Latina, em especial no Brasil, tendo as classes sociais ou o povo como partícipes na construção e manutenção de um governo, seja por ideologia, insatisfação com o que está posto ou lutando contra um inimigo comum, ou seja, um populismo caracterizado pela ânsia por mudanças sociais em países menos desenvolvidos.

1.2.3 O Estado populista

Enquanto na Europa a socialdemocracia tentava encontrar um caminho do meio no pós-guerra, na América Latina o populismo passou a ser uma prática recorrente na política. Assim, torna-se importante analisar as interfaces a partir da visão de quatro autores em momentos díspares. Ianni e Weffort escreveram sobre as experiências políticas do populismo até a década de 1970, e Laclau e Bresser Pereira têm como foco principal a trajetória mais recente do populismo nos anos 2000.

Na década de 1970, Ianni (1991) abordou como as relações entre as classes sociais aparecem na formação do Estado populista, sendo este a política de massas ou denominado de movimento nacional popular. Segundo o sociólogo, o populismo surgiu na América Latina no período em que o Estado oligárquico entrou em sua maior crise, mas também constituiu um ativo no declínio final desse tipo de Estado. O autor enfatizou que o coronelismo, o caudilhismo, ou outras estruturas locais, são estruturas de poder e estilos de liderança determinados pelas tensões sociais surgidas nos países que combinam a dependência econômica com formas nacionais, em que as decisões externas tinham grande peso. O populismo, portanto, passa a ser entendido a partir do desenvolvimento das relações de produção capitalistas na América Latina, onde fatores externos e internos se imbricam, configurando o desenvolvimento desigual e combinado que diferencia os países entre si e internamente. Ele ressaltou que o populismo na América Latina está relacionado às crises do

capitalismo internacional (as duas guerras mundiais e a crise de 1929) e as lutas internas nos países latino-americanos que se deram a partir do declínio da oligarquia, em que várias classes sociais emergentes queriam participar das decisões político-econômicas nesse contexto de antagonismos entre sociedades nacionais e economias dependentes. (IANNI, 1991).

Segundo Ianni (1991), o populismo latino-americano, sob vários aspectos, parece corresponder a uma etapa específica na evolução das contradições entre a sociedade nacional e a economia dependente. Para o autor, as massas populares, seja por suas ações ou em face da forma pela qual são manipuladas, possibilitam a reelaboração da estrutura e atribuições do Estado.

Ianni aborda sobre duas formas de populismo, sendo o primeiro das elites burguesas e de classe média que utilizam estrategicamente a massa operária e a classe média mais baixa, e o segundo é o populismo das massas, isto é, dos operários, dos migrantes de origem rural, dos grupos sociais da classe média baixa, dos estudantes universitários radicais, dos intelectuais de esquerda e dos partidos políticos de esquerda. O autor ressalta que em situações críticas o populismo das massas pode encaminhar-se para formas revolucionárias, enquanto que o populismo das elites abandona as massas à própria sorte. Sendo assim, o populismo seria uma modalidade de organização e desenvolvimento das relações e contradições das classes sociais na América Latina.

Ao analisar o populismo no México (cardenismo), na Argentina (peronismo) e no Brasil (varguismo), Ianni parte da premissa de que os três países reúnem experiências significativas em relação ao populismo, em que os movimentos de massas e os partidos políticos policlassistas culminaram em governos de cunho populista. Nos três casos também mudou o relacionamento do Estado com a sociedade, além de adotarem políticas econômicas destinadas a estimular o desenvolvimento econômico, sobretudo a industrialização, ou substituição de importações, e apresentarem a mesma característica quanto à aliança e antagonismo de classes na constituição e funcionamento de estruturas de poder. E por fim, em face da sucessão de Cárdenas, por Vila Camacho, bem como as deposições de Vargas e Perón serem acontecimentos que coloquem em evidência o significado dinâmico dos governos populistas, quanto ao desenvolvimento do capitalismo dependente.

Ianni (1991) enfatiza que a história da América Latina e de cada um dos seus países é parte intrínseca da história do capitalismo, abordando que a independência das colônias da Espanha e de Portugal esteve diretamente vinculada à conquista da hegemonia mundial da Inglaterra, antes em face do excedente econômico das colônias latino-americanas que entrara no processo de acumulação originária materializado na Inglaterra e depois, com a

independência, os países da América Latina passaram a ser importantes na expansão do capitalismo industrial inglês. Ele também ressalta que a depressão econômica dos anos trinta foi um momento em que houve mudanças econômicas, políticas e sociais na maioria dos países da América Latina.

Com isso o autor enfatiza que junto com a heterogeneidade dos países latino-americanos existem semelhanças, ou seja,

[...] por sob o desenvolvimento desigual e combinado, que diferencia os países entre si e internamente, há relações, processos e estruturas que aparecem e reaparecem em diferentes países, devido ao modo pelo qual o conjunto da América Latina e cada país de *per si* vincula-se ao capitalismo mundial (op. cit., p. 15).

Ao abordar sobre o desenvolvimento desigual e combinado, Ianni enfoca que o mesmo não é uma história do acaso, mas uma forma particular de funcionamento das leis do capitalismo nas sociedades atrasadas ou dependentes, em que o país atrasado assimila ou combina conquistas materiais ou mesmo fases diversas do processo histórico dos países mais adiantados. Entretanto, ele faz uma observação quanto ao vínculo entre essa assimilação e combinação às condições socioculturais, políticas e econômicas do país atrasado, além das pressões e interesses dos países desenvolvidos ou dominantes, especialmente pela forma de vinculação a Inglaterra ou aos Estados Unidos em tempos históricos diferentes.

O autor abordou sobre a importância da industrialização para o fim da oligarquia, pois ela foi a força motriz para a urbanização e para o crescimento do setor terciário, criando assim condições para novas formas de organização do poder. Nesse momento a burguesia industrial estava empenhada em que o Estado adotasse medidas para proteger o mercado interno para a industrialização substitutiva de importações.

A ideia difundida, e incorporada pela maioria, era a construção de uma sociedade nacional na qual a economia tivesse sua dependência reduzida ou anulada. Porém, ele ressaltou que foi um equívoco interpretar o populismo a partir da aliança de iguais. Prova disso é o fato de que nas decisões prevaleciam os interesses da burguesia. A constatação desse fato é que

[...] o pacto populista sempre se rompe quando a burguesia se acha forte e não quer mais negociar as decisões, ou quando os trabalhadores levam as suas reivindicações políticas ou econômicas além das conveniências do estado capitalista [...] (IANNI, 1991, p. 44).

Contudo, Ianni advertiu que as classes sociais ainda estavam em formação no período analisado, em que os assalariados lutavam naquele momento mais por razões econômicas imediatas do que por questões políticas da classe ou da sociedade, e a burguesia encontrava-se subalterna ao imperialismo. O autor afirma que

Na maioria dos países latino-americanos, os movimentos de massas, ou populistas, tornaram-se uma força política muito importante – às vezes a mais importante – na definição da política de desenvolvimento econômico em geral, da industrialização e das reformas institucionais (op. cit., p. 97).

Segundo ele, o assalariado aceitou o nacionalismo, o desenvolvimentismo e a industrialização nos termos indicados pela burguesia industrial ou seus ideólogos, como se fossem os objetivos da nação. “Daí surgem os fenômenos populistas, movimentos, partidos e governos. [...] A demagogia e o carisma tornam-se elementos essenciais, dentre as técnicas de arregimentação política das massas assalariadas da cidade” (op. cit., p. 108), surgindo daí o princípio da “paz social”, ou da “harmonia entre as classes sociais”.

Para uns, estava em jogo a ascensão econômica e social; para outros a possibilidade de um capitalismo nacional, ou mais autônomo; para uns e outros, em escala variável, tratava-se de emancipar o país do “latifúndio” e do “imperialismo”. Para a grande maioria, contudo, a aliança tática entre as classes sociais era uma realidade tão marcante que encobria razões estratégicas subjacentes. Tanto em nível ideológico como no da prática política cotidiana, o “desenvolvimento nacionalista” adquiriu o caráter de uma estratégia possível, primordial e urgente de progresso (op. cit., p. 109).

Ianni abordou que não houve um modo único de conquista de poder, pois os governos populistas se instalaram por vários meios. Mas o traço comum é o sistema de forças heterogêneas, em que “[...] o sistema de poder Estado-partido-sindicato apoia-se na aliança de classes sob a égide direta ou mediatizada da burguesia.” (op. cit., p. 126). Porém, segundo o autor, o populismo pode assumir uma conotação autoritária, mas não configurando uma ditadura da burguesia ou dos assalariados, e sim um caráter policlassista.

Ainda segundo o autor, o populismo é abordado como um fenômeno que revela antagonismos de classes, numa situação em que precisamente as relações antagônicas parecem apagadas. A discussão realizada por ele trata de mostrar como as relações entre as classes sociais aparecem na formação do que se pode denominar Estado populista. Dessa forma, ele apresenta alguns elementos históricos e teóricos para a interpretação da natureza do

Estado burguês na América Latina. Ao contrário da análise apenas do caráter autoritário ou ditatorial do populismo, o autor expõe que é importante elencar os elementos nacionalista, desenvolvimentista e anti-imperialista presentes nos vários populismos, principalmente cardenismo, peronismo e varguismo.

Para ele, não parece evidente que as "massas" sejam sempre objeto no jogo político. Em face de que em diferentes ocasiões estas massas populistas diferenciam-se internamente, desenvolvendo-se como classes sociais, com interesses próprios. Da mesma forma, a liderança populista, carismática ou demagógica, com frequência representa de modo bastante claro os interesses burgueses. Ianni ressalta que o pacto populista sempre se rompe quando a burguesia se acha suficientemente forte e não quer mais dividir ou negociar as decisões; ou quando os trabalhadores levam as suas reivindicações políticas ou econômicas além das conveniências do Estado capitalista, sempre presente e essencial no populismo. Nessas ocasiões, a burguesia se une e, quando necessário, apela às forças armadas para juntas imponham a "ordem" ou a "paz" às classes assalariadas, particularmente o proletariado.

A emergência de novos tipos de governos e regimes, ou mesmo do Estado populista, é a expressão de mudanças institucionais, ou rupturas estruturais internas e externas. Sob o populismo muda o próprio relacionamento do Estado com a sociedade, ou desta com aquele. Entretanto, não muda, no essencial, o caráter capitalista das relações de dominação política e apropriação econômica. A combinação Estado-partido-sindicato é o produto e, ao mesmo tempo, o sustentáculo do governo populista mais típico. Nesse contexto, o presidente aparece como o benfeitor de todas as classes identificadas com a Nação; ele se apresenta como quem tem a missão de instaurar a paz social, para salvaguardar a ordem burguesa. (IANNI, 1991).

Todos os estudos sobre o populismo latino-americano mostram que a ideologia e a atuação dos movimentos, partidos, governos e regimes populistas revelam o empenho de reformular tanto as relações político-econômicas externas como as internas. As lutas contra a oligarquia e o imperialismo muitas vezes são uma só. De modo mais ou menos sistemático, todo populismo volta-se contra as relações e estruturas de dependência, que seriam o sustentáculo do poder oligárquico. Isto não significa que o anti-imperialismo populista seja radical e consequente. Às vezes, ele é mais ideológico do que efetivo (op. cit., p 49).

Assim, conforme o autor, as relações dinâmicas entre o nacionalismo econômico, o desenvolvimento, o anti-imperialismo e a luta contra as estruturas oligárquicas preexistentes entusiasmam as forças populistas. Ao mesmo tempo em que é uma das manifestações da crise das estruturas oligárquicas, ele passa a ser um elemento ativo no declínio final desse tipo de

Estado. As oligarquias correspondem as organizações, técnicas e estilos de liderança políticos característicos de uma época em que os partidos não eram senão organizações formais, em que o coronelismo era uma manifestação das oligarquias locais e regionais. Em suma, “[...] pode-se dizer que a oligarquia é um elo no sistema composto da seguinte forma: sociedade nacional-economia dependente-oligarquia-imperialismo” (op. cit., p 69).

A partir da economia e da cultura da cidade, a burguesia industrial, a classe média e o proletariado, além de militares, intelectuais e estudantes universitários, movimentam-se e organizam-se contra o poder oligárquico. O Estado então passa a ser uma força produtiva ainda mais importante que anteriormente. Em alguns países, como no México, em 1934-40, e na Bolívia, em 1952-64, o partido surge como mediação ativa, ao criar-se a tríade Estado-partido-sindicato. Em outros, como no Brasil dos anos 1937-45, a associação é simplesmente Estado-sindicato (IANNI, 1991).

Segundo Weffort (1980), a estrutura sindical se colocou como intermediária entre o poder político e a classe; pode-se mesmo dizer que, de maneira geral, ela representou a classe para reivindicações econômicas junto ao poder e por outro lado, representou, com menor êxito, o poder junto à classe para apelos políticos. Para o autor, o populismo brasileiro só pode ser compreendido adequadamente como expressão política de interesses determinados de classe, em que as noções de massa e povo são demasiado abstratas para este fim, servem apenas para descrever os aspectos mais superficiais do populismo e não permitem conhecê-lo por inteiro. Em sua abordagem, Weffort (op. cit., p 28) ainda enfatiza a diferença entre populismo e coronelismo:

No "coronelismo" as relações entre o senhor rural e a base, quase sempre seus empregados e dependentes, dão-se nos limites sociais e econômicos sob domínio do senhor rural: no populismo, a adesão da massa ao líder supõe, pelo contrário, que os indivíduos que a compõem são livres daquelas formas tradicionais de coerção social e econômica. No "coronelismo" as relações são quase políticas: a dependência eleitoral da base é apenas uma dimensão de sua dependência social em geral; no populismo, a relação política é frequentemente a única. Enfim, o "coronelismo" expressa um compromisso entre o poder público e o poder privado do grande proprietário de terras, enquanto que o populismo é, no essencial a exaltação do poder público; é o próprio Estado colocando-se através do líder, em contato direto com os indivíduos reunidos na massa.

Weffort ainda assinala que se faz necessário abordar o populismo até a década de 1960 como um fenômeno político muito mais amplo na sociedade brasileira urbanizada e em

transformação sob o impacto do desenvolvimento industrial, devendo-se indagar quais as posições e relações de classe que se encontram por trás dessa manifestação política de massas.

Assim, no Brasil, entre 1930 e 1937, Getúlio Vargas ensaiou uma democracia de bases populares, fazendo concessões simultâneas à classe média e ao proletariado, reconhecendo os sindicatos como legítimos órgãos do proletariado. Nos anos de 1937-45, Vargas instalou uma ditadura de tipo populista, sob a denominação de Estado Novo. Nesse período, efetivou a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Por meio do salário mínimo, as férias remuneradas, o aviso prévio, a proteção à maternidade e outros dispositivos formalizaram-se os direitos e os deveres dos trabalhadores. Ao lado também de um dos mais importantes acontecimentos do governo populista, nesse período, tenha sido a criação da empresa Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobrás). Assim, a democracia populista alcança os seus desenvolvimentos extremos e entra em colapso nos anos 1961-64. (IANNI, 1991). Entretanto, Ianni enfoca que quando ocorre a tentativa de golpe de Estado contra Vargas em 1954 e contra Goulart em 1964, nem o proletariado nem a esquerda dispunham de organizações e lideranças, e as avaliações da conjuntura eram equivocadas.

No caso de Goulart, Weffort (1980, p.78) assinalou que

[...] ao pretender entrar pelo caminho das reformas de estrutura, Goulart provocou a crise do "regime populista". [...] O grande compromisso social em que se apoiava o regime se viu, assim, condenado por todas as forças que o compunham. Condenado pela direita e pelas classes médias que se aterrorizavam ante a pressão popular crescente; pelos grandes proprietários assustados com o debate sobre a reforma agrária e com a mobilização de massas rurais; pela burguesia industrial temerosa também da pressão popular e já vinculada, por alguns de seus setores mais importantes dos interesses estrangeiros. E, apesar das intenções de alguns de seus líderes, encontrava-se condenado também pela fragilidade do populismo que se mostrava incapaz não só de manter o equilíbrio de todas essas forças como também de exercer um controle efetivo sobre o processo de ascensão das massas.

Por fim, Ianni (1991) enfoca que no contexto da política de massas, concebida e orientada pelas cúpulas burguesas daquele período, a classe operária é induzida a lutar principalmente, ou exclusivamente, contra os inimigos dos seus inimigos, mas nas ocasiões difíceis, a burguesia recompõe os seus laços com as outras burguesias, nacionais e estrangeiras, revelando-se, muitas vezes, o sentido quimérico da ideia de devolução do país ao povo.

Obviamente que se deve levar em conta que essa observação de Ianni não se aplica a todos os países e a todos os períodos do populismo, haja vista que o golpe ocorrido em 1964

se deu muito mais por forças externas contrárias as mudanças sociais que Goulart estava promovendo, contrariando assim, os interesses capitalistas internacionais como asseverou Furtado (1969).

Outro autor que aborda sobre o populismo é Ernesto Laclau. O momento histórico da sua abordagem refere-se ao ano de 2005, diferente da análise de Ianni que ocorreu na década de 1970. Ele aborda sobre as demandas sociopolíticas, em que o povo está no centro da dinâmica política e não um grupo, diferenciando-se, assim, da unidade de análise de Ianni de classes sociais.

Entre as suas teses está a contraposição básica entre institucionalismo e populismo, em que as instituições não são entidades neutras, ao contrário, representam a cristalização de relações de forças entre os grupos, uma situação de equilíbrio temporário entre eles. O corolário dessa afirmação é que quando um projeto de transformação social profunda começa a ser implementado, ele entrará em choque, em vários pontos, com a ordem institucional vigente, e esta terá de ser modificada mais cedo ou mais tarde. E isso abrange a totalidade da ordem institucional, começando pelas constituições. Para o autor, a força que se ergue contra o institucionalismo extremo é o populismo, sendo este um fantasma que assombra a América Latina.

Para Laclau (2013), o tema mais relevante para a sua análise é de que o populismo não é uma ideologia, mas uma forma de construção do político. Essa forma de construção consiste nos que estão abaixo em relação ao sistema de poder existente serem interpelados pelas mais diversas ideologias, do fascismo ao socialismo. Ao citar a Europa, ele aborda sobre a existência do populismo étnico em países do Leste, após a desintegração do sistema soviético; um populismo também de direita na Europa ocidental, baseado na xenofobia e no repúdio aos imigrantes. Entretanto, na América Latina, ao contrário, o populismo está ligado à ascensão de regimes de esquerda e se fundamenta na construção de uma ordem nacional e popular que rompa com os ditames do Consenso de Washington. De qualquer maneira, seja de esquerda, seja de direita, decisivamente o populismo se constitui sempre em torno de um corte. Em certo momento, o sistema institucional vigente entra em obsolescência e mostra sua incapacidade de absorver as novas demandas sociais pelas vias tradicionais; em decorrência disso, tais demandas tendem a se aglutinar fora do sistema, num ponto de ruptura com o sistema. É o corte populista. Poderíamos dizer que populismo e institucionalismo em suas formas "puras" seriam os extremos desse processo contínuo. O institucionalismo extremo seria a pura e simples substituição da política pela administração. É o ideal a que tendem todas as formas de tecnocracia. A bandeira brasileira traz a inscrição "Ordem e Progresso",

que se originou de um lema da Igreja Positivista. Mas também um populismo extremo, baseado na pura mobilização e sem objetivos de transformação institucional, constitui uma opção impossível.

Laclau (2013) assinala que não tem dúvida de que a crise da esquerda europeia se vincula ao fato de que ela não escapou inteiramente da armadilha representada por essa falsa alternativa. Desse ponto de vista, o atual populismo radical latino-americano constitui um caminho potencialmente mais bem-sucedido para enfrentar os futuros políticos que se abrem a partir da conjuntura.

Segundo Laclau (2013), a razão populista é a própria essência do político. Dessa forma, ela implica a ruptura com dois pensamentos que almejam o fim da política: seja a que expressa uma revolução que harmonizaria a sociedade, seja a que reduz a política a uma simples administração. Para o autor, a construção do povo é um ato político, em oposição a uma pura administração institucional.

Semelhante a Ianni, o autor afirma que a crise da velha estrutura é uma precondição necessária do populismo, em que há uma articulação fragmentada de demandas. No caso do populismo na América Latina, o mesmo está ligado à ascensão de regimes de esquerda na atualidade, mas que semelhante ao populismo na década de 1970, predomina um discurso estadista de direitos e cidadania que se instala a partir do acúmulo de demandas não atendidas e que tem no clientelismo um dos fatores principais para a não ampliação de uma política importante. Já no Leste Europeu predomina o populismo étnico a partir da afirmação de um grupo que tende a excluir ou reduzir os direitos de outras minorias étnicas. Nesses países em que os limites foram redefinidos ao longo da história, a pertença a uma comunidade cultural tendeu a se tornar decisiva na tentativa de estabelecer os próprios limites da comunidade. E na Europa ocidental existe o populismo de direita, baseado na xenofobia e no repúdio aos imigrantes. Contudo, o autor ressalta que, seja de direita ou de esquerda, o populismo se constitui sempre em torno de uma ruptura quando o sistema institucional vigente entra em obsolescência, como também assinalou Ianni.

Por fim, o autor afirma que os sujeitos políticos sempre são sujeitos populares, e sob as condições do capitalismo globalizado, o espaço dessa determinação se expande claramente. Para Laclau, não existe intervenção política que não seja populista, o que não significa dizer que os projetos políticos sejam igualmente populistas. E ele conclui advertindo que não se deve apostar na perspectiva puramente liberal e nem desenvolver uma política de puro protesto pois, para ele, a crise da esquerda europeia, em tempos mais recentes, se deve a essas duas perspectivas. Ele afirma que o populismo radical na América Latina apresenta-se como

um melhor caminho para enfrentar os futuros políticos que emergem da atual conjuntura crítica, em detrimento do processo dual de transformação na Europa ocidental.

No entanto, todos os extremos são perigosos. Política boa é aquela em que as necessidades da população são atendidas, em que haja democracia na sua verdadeira acepção para além do voto, ou seja, liberdade de expressão, distribuição de terra e de renda. Para tanto, as políticas públicas devem existir para promover as oportunidades e com isso o desenvolvimento socioeconômico, mas a concretização das mudanças perpassa pela mudança de comportamento corporativista da elite nacional em consonância com a elite mundial.

Para Pereira (2009), não é o populismo que ameaça a democracia, mas são as próprias elites nacionais e estrangeiras a origem dessa ameaça na medida em que não respeitam a democracia possível nos países da América Latina. Ele enfoca que há uma grande variação entre os líderes populistas, pois uns têm personalidade mais autoritária, outros menos. E na medida em que logram um apoio popular forte, e se dispõem a enfrentar privilégios da elite conservadora local e dos interesses estrangeiros a ela associados nem sempre obedecendo a lei que foi feita pelas elites, estas reagem de forma autoritária procurando deslegitimar e derrubar o político eleito democraticamente. E afirma que o populismo político não é necessariamente um defeito, mas, dada a pobreza e o baixo nível de educação política do povo, é historicamente a primeira manifestação democrática de um povo.

No Brasil, o populismo emergido nos anos 2000 ocorreu com a eleição de um líder sindical do Partido dos Trabalhadores, em que a marca do seu governo e do subsequente foram os programas sociais. E nesse contexto, o grande diferencial de governos anteriores foi a ampliação de políticas públicas para a agricultura familiar visando o desenvolvimento do espaço rural brasileiro.

Sicsú (2013) abordou sobre as importantes mudanças estruturais do Brasil nos últimos anos, em que se constituiu um enorme mercado de consumo para milhões de brasileiros. Segundo ele, esse avanço ocorreu em face da valorização do salário mínimo, a ampliação do crédito, a queda da taxa de juros, a ampliação do programa Bolsa-família, a queda da taxa de desemprego, o aumento com carteira assinada, a elevação do rendimento dos trabalhadores e até o Programa Luz para Todos, pois este programa deu impulso adicional à cadeia de eletrodomésticos. Ele ainda cita quem são os novos consumidores brasileiros, incluindo os operários da construção civil, comerciários, motoristas, garis, empregadas domésticas, motoboys, entre outros. Entretanto, o autor destaca que esses trabalhadores são socialmente discriminados e cita o exemplo de quando os mesmos são olhados com desconfiança quando adentram os aeroportos com malas de baixa qualidade e com sacolas plásticas nas mãos. E

mais: ele aponta a necessidade de ser além de consumidor, ser cidadão, e cidadãos desejam e necessitam mais que emprego, renda e consumo. Necessitam de serviços e equipamentos públicos de qualidade. Para o autor,

As ideias neoliberais do Estado mínimo difundidas pelos barões da comunicação não penetram nas classes de renda baixa nem entre os trabalhadores mais rudes. Muito pelo contrário, o povo reclama a presença do Estado. [...]. O saldo final é que o povo deseja mais Estado — e não o neoliberalismo do salve-se quem puder. Desejam o Estado na forma de serviços, benefícios e equipamentos que possam propiciar bem-estar (SICSÚ, 2013, p. 20).

Nesse sentido, o governo implantado pelo Partido dos Trabalhadores (PT) no ano de 2003 buscou romper com visão neoliberal do Estado mínimo, e apostou no Estado do bem estar social a partir de políticas sociais.

No entanto, ao abordar sobre o público e o privado no pós-neoliberalismo, Sicsú expõe que os governos do PT e de seus aliados fizeram concessões, que é uma forma de "privatização" da gestão de empresas estatais por tempo limitado, mas não houve venda dos ativos das empresas. As concessões foram feitas em alguns setores específicos, mas não foram feitas concessões em setores estratégicos.

Para o autor, o neoliberalismo

[...] propõe privatizar e fazer concessões em posições estratégicas para que o Estado perca a sua capacidade de organizar o mercado e a sociedade. Desejam um Estado mínimo que abandone os indivíduos na arena da competição, o mercado. Os fortes vencerão e se tornarão ricos. Os demais se transformarão em estatísticas de maus exemplos. A relação entre setor privado e setor público é decisiva em uma economia de mercado. Nenhum Estado de país com economia de mercado pode prescindir do setor privado, e a recíproca é verdadeira. Portanto, independentemente da forma jurídica adotada, a relação sadia público-privada deve ser estimulada. O que importa, de fato, é que o Estado mantenha posições em setores estratégicos - energia e sistema financeiro, por exemplo (SICSÚ, 2013, p. 22).

Em sua análise, Sicsú apontou as dificuldades do presente em face da crise internacional iniciada em 2008 e do patamar inferior do crescimento chinês, já que o crescimento econômico brasileiro se deve também a venda de *commodities*, especialmente, para a China. Contudo, o autor acredita que o Brasil dos próximos anos será explicado pelo Brasil, ou seja, pela dinâmica do seu mercado doméstico de consumo. Para tanto, é preciso vencer o desafio de melhorar o mundo dos negócios, possibilitando o surgimento de empresas

nacionais competitivas, com investimentos públicos e privados em uma economia dinamizada.

No entanto, diferente do que está sendo apontado, hoje, quanto à irregularidade do governo recorrer aos bancos públicos para cobrir gastos com programas sociais com posterior pagamento (pedaladas fiscais), sendo este um dos motivos para o *impeachment* da presidente, o autor enfoca como estes mesmo bancos foram importantes para reduzir o impacto da crise internacional:

Foram exatamente a Caixa, o Banco do Brasil e o BNDES que, durante a crise financeira internacional de 2008-9, impediram que houvesse um colapso da economia brasileira. Ofertaram crédito no momento em que o sistema financeiro privado reduziu a oferta de empréstimos e elevou as taxas de juros. Diante daquela situação, ficou comprovada a óbvia importância das lutas contra as privatizações dos governos do PSDB (op. cit., p. 22).

Ao abordar sobre as políticas implementadas de 2003 a 2012, Sicsú (op. cit., p. 49) fez uma observação importante: “A visão que se tem da atuação dos governos do PT e de seus aliados é que são governos que faz muito para melhorar a vida das pessoas, mas parecem governos varejistas, sem projetos.” A partir dessa observação, o autor sugeriu a necessidade do governo apontar para a sociedade qual conjunto de políticas macroeconômicas e públicas seriam utilizadas, pois a falta de uma estratégia explicitada de desenvolvimento transmitia a sensação de que não existia planejamento. Para o autor, o desenvolvimento, enquanto projeto, deveria ser sonhado pela sociedade e não somente pelos seus governantes. E esse detalhe abriria a porta onde povo, governo e políticos poderiam se unir com laços mais densos para além do voto e das campanhas eleitorais. E citou ainda sobre a importância do nacionalismo para acelerar os ganhos sociais, bem como a necessidade de importar professores-pesquisadores estrangeiros, o que para ele seria mais barato do que enviar estudantes ao exterior, além do conhecimento ser ampliado para milhões de estudantes residentes no país e não para uma parte que teve a sorte de ganhar uma bolsa de estudos pois, estes, muitas vezes, são capturados por grandes empresas estadunidenses ou europeias, ou seja, acabamos exportando cérebros.

Por fim, Sicsú (2013) enfatiza que o próximo decênio será de grandes dificuldades, em que a política pública terá que ser mais detalhada, terá que ser minuciosamente estudada para que possa realizar uma alocação mais eficiente de recursos orçamentários. Segundo ele, o objetivo deveria ser colocar o Brasil no grupo dos países desenvolvidos em 2022, duzentos

anos após sua independência, em que o desenvolvimento só ocorrerá se houver desconcentração de renda.

No entanto, no mês de agosto de 2016 ocorreu o *impeachment* da presidente do Brasil. No mês de maio de 2016 ocorreu o inicialmente o afastamento provisório, em que a divisão entre apoiadores e contrários ao *impeachment* retrataram o quanto o país estava dividido, semelhante ao resultado das eleições de 2014 que deram a vitória a então presidente afastada por supostos decretos de crédito suplementar sem autorização do congresso, e em face das chamadas pedaladas fiscais.

Para os opositores da presidente, foram esses os fatores preponderantes para o desequilíbrio econômico e social do país. Na visão do economista Raul Veloso (2016), a crise econômica atual do Brasil teve início antes da crise internacional de 2008, em face do que ele denominou de política de consumo populista do governo do Partido dos Trabalhadores. Ele faz críticas ao populismo para fins eleitorais e enfatiza que a política de crédito (empréstimos), visando à ampliação do consumo, bem como a contenção de reajustes de energia, combustível, entre outras medidas, contribuiu para a recessão brasileira. Para ele, o pedido de *impeachment* em face dos supostos decretos de crédito suplementar não autorizados e das supostas pedaladas fiscais, não representa a totalidade da irresponsabilidade fiscal. A recessão foi ocasionada porque os gastos públicos foram superiores à receita. E quanto à influência da corrupção na economia, ele ressaltou que é um grande obstáculo para o não investimento externo, sendo necessário mudar o modelo de contratação de obras públicas, colocando o planejamento, o acompanhamento e a avaliação no centro das ações, pois, segundo Veloso, um dos graves problemas no país é a inexistência de avaliação dos programas e investimentos públicos.

Já para os apoiadores da presidente, tudo isso não passou de um golpe parlamentar orquestrado concomitantemente pelo partido de direita que perdeu a eleição de 2014, por traidores da base aliada, pelos meios de comunicação mais influentes do país, pelo setor empresarial, enfim, pela elite nacional. Em meio à crise internacional deflagrada em 2008, com a consequente redução das vendas de *commodities* e da redução de empregos, bem como em face das denúncias de corrupção, principalmente, na estratégica empresa estatal Petrobrás, a presidente se viu contestada em grandes movimentos de rua, mas, também, apoiada pelos movimentos sociais sindicalizados, os sem terra, os sem teto, entre outros. Muitos que protestavam vestindo verde e amarelo buscavam o fim da corrupção independentemente de partido, mas a identidade partidária sempre esteve presente nas manifestações.

Nesse contexto e parafraseando Sicsú (2013), são muitos os desafios, sobretudo porque o Congresso Nacional é uma representação da sociedade brasileira. Se os mesmos são honestos, já eram antes de serem eleitos, e se não são, já não eram antes de chegar ao parlamento ou ao governo.

O lamentável é que todos os políticos são eleitos pelo povo mediante a prerrogativa de que vivemos em um país democrático, em que muitos acreditam que o voto é a sua única representação. Mas o que de fato é democracia? Obviamente que a mesma está para além do direito de votar, pois não existe democracia onde as oportunidades são cerceadas e os bens básicos à vida são negados. Democracia só existe quando há cidadania, estando relacionada, portanto, aos direitos sociais.

Segundo Sicsú (2013), em dez anos, a trajetória concentradora de renda foi revertida, configurando assim, os primeiros passos do desenvolvimento. Ele faz menção à importância do salário mínimo em todo esse processo. Ele expõe que atualmente, o salário mínimo dispõe de uma regra que garante o poder de compra e é valorizado quando há crescimento econômico. Esta regra foi elaborada durante o governo do presidente Lula e foi aprovada no Senado no início do governo da presidente Dilma. Contudo, o autor assinala que a elaboração e aprovação desta regra foi o resultado de pressões dos movimentos sindicais, principalmente das centrais sindicais. Não foi um presente governamental ou de parlamentares aos trabalhadores brasileiros. Com isso, houve um aumento acentuado do salário mínimo, que foi acompanhado de uma redução da informalidade do mercado de trabalho. Para Sicsú, a indexação do salário mínimo ao crescimento econômico foi relevante para a superação da paralisia, e completa:

No primeiro mandato do Presidente Lula, a economia começou a se recuperar. Contudo, os primeiros impulsos não vieram das políticas macroeconômicas: redução de juros e aumento do investimento público. O crescimento de 2003-2006 decorreu da política de valorização do salário mínimo e da ampliação do crédito para as famílias e as empresas. No segundo mandato do Presidente Lula (2007- -2010) o consumo e os investimentos público e privado foram os principais fatores que consolidaram a trajetória de crescimento (op. cit., 2013, p. 27).

Entretanto, é preciso situar o período analisado pelo autor, sendo anterior a turbulência social vivenciada, sobretudo, nos anos de 2015 e 2016. De fato, os ganhos sociais foram grandes e em alguns casos inimagináveis, apesar da perda do poder de compra da população e do grande número de desempregados gerados por uma conjunção de fatores externos e internos no momento atual, mas que não invalida a ação institucional de colocar no centro das

prioridades os menos favorecidos. Pelo contrário, os acertos não só projetaram pessoas em condição de vulnerabilidade, como permitiu a geração de oportunidades efetivas, tanto para o indivíduo como para a sua família, principalmente em face das políticas de ensino superior, as políticas voltadas para o espaço rural como o PAA, PNAE e o PNHR, bem como os benefícios do Programa Bolsa Família por indexar o programa à frequência escolar e à vacinação das crianças, o que pode fazer a diferença ao longo da vida escolar e, conseqüentemente, galgar êxito na vida profissional. Independente das críticas a alguns programas por suas fragilidades e desvios de finalidade, foi a partir do ano de 2003 que os ganhos sociais deixaram de ser quimera.

Assim, a análise seguinte aborda sobre a relativa perda de soberania dos Estados Nacionais frente ao fluxo financeiro sem marco regulatório. As crises mundiais passam a ser geridas pelo mercado que, por sua vez, impõe aos Estados resoluções rápidas na sua conjuntura para que o capital se mantenha ou retorne aos seus países. E nesse contexto, a política interna está atrelada ao mercado financeiro, sobretudo a dos países que ainda buscam o caminho do desenvolvimento, entre eles o Brasil.

1.2.4 O domínio do capital e a relativa perda da soberania dos Estados

Em uma leitura diversa dos tópicos anteriores, é pertinente abordar um veio analítico diferente destes em face da interferência do mercado financeiro na soberania dos Estados-nação. Ao analisar sobre o neoliberalismo, Boron (2001) aborda sobre o surgimento de um pequeno conglomerado de gigantescas empresas transnacionais na década de 1970, às quais ele denomina de os novos leviatãs, que causam desequilíbrios no âmbito das instituições e nas práticas democráticas. O autor afirma que no período entre guerras, as ameaças vinham de fora (fascismos e ditaduras) e agora as ameaças estão no interior do sistema capitalista e têm rosto democrático. Segundo Boron, os países desenvolvidos propagaram o neoliberalismo aos países menos desenvolvidos como o melhor modelo a ser seguido, mas não aplicaram a retórica em seus próprios países. Prova disso é que o Estado continuou grande, com amplo protecionismo e ações sociais. A partir do Consenso de Washington (1989) os países da América Latina, excetuando-se o Chile por não ter privatizado o essencial, foram condicionados a reduzir o Estado. Iniciavam-se, assim, as privatizações. No Brasil ocorreram várias privatizações, sobretudo na década de 1990. E “O fracasso econômico do neoliberalismo, nos mais diversos países da América Latina, é tão evidente como foi o seu êxito no plano das ideias” (BORON, 2001, p.12).

Nesse contexto, Boron aborda sobre a incompatibilidade entre o mercado e a democracia, pois enquanto o primeiro não está preocupado em promover o acesso de todos os bens à população, visando apenas o rendimento, a segunda é norteadada para a integração de todos, ou seja, a equidade. Para o autor, portanto, não há democracia se existe desigualdade social. Touraine (1996, p.105) afirma que “a democracia define-se não somente por determinadas instituições e modos de funcionamento, mas pelas relações que estabelece entre os indivíduos, a organização social e o poder político.”. E Pereira (2009, p. 02) assinala que

[...] a qualidade da democracia e a capacidade do Estado dependem, de um lado, da garantia das liberdades, do Estado de direito, do sufrágio universal, e de eleições livres com alternância de poder, e, de outro, de que a nação reduza seu grau de fragmentação e a sociedade civil, seu nível de desigualdade. Quanto mais pobre ou menos desenvolvido for um país, menos capaz e menos democrático será seu Estado, porque mais frouxa e mais conflituosa será a nação e mais autoritária será a sociedade civil.

Pereira (2009, p. 05), reforça que “[...] se não é possível termos um Estado politicamente avançado com uma sociedade atrasada, nem o inverso, isto significa que para termos um Estado democrático precisamos de uma sociedade civil democrática.”. E completa: “Se os cinco objetivos políticos fundamentais das democracias são segurança, liberdade, bem-estar, justiça social e proteção do ambiente, um país será tão mais desenvolvido e tão mais democrático quanto mais equilibradamente se aproximar desses ideais.” (op. cit., p. 18).

Ao abordar sobre a América Latina o autor assinala que a cada momento a sociedade civil de cada país estará enfrentando suas elites e, dialeticamente, com elas fazendo compromissos, concessões mútuas, e a cada momento, a nação de cada país latino-americano estará enfrentando as elites internacionais com as quais também terá que fazer compromissos, bem como ele afirma que, para que a democracia se consolide e o Estado ser fortaleça na América Latina, é preciso que o Estado seja desenvolvimentista. Para ele, a proposta neoliberal do Estado mínimo, de que cada família cuide de seus próprios interesses, jamais foi aceita na América Latina e na Europa. E ao concluir ele enfoca que existe um Estado necessário para a democracia possível na América Latina.

Nesse sentido, se a população não dispõe de oportunidade para exercer a sua cidadania para além do voto, não tendo acesso aos bens básicos à vida, aos instrumentos de promoção social, ao espaço de diálogo e a educação, não é possível falar em democracia.

Boron adverte que ao contrário de um único Leviatã de Hobbes, atualmente são vários Leviatãs que ameaçam as democracias, referindo-se as grandes empresas. Ele aborda que “[...]”

o poderio que hoje caracteriza os megaconglomerados da economia mundial – gigantescas burocracias privadas que não prestam conta a ninguém e nem a nada – não tem precedentes na história.” (1996, p. 38).

Nesse contexto, ele aborda sobre a perda de soberania dos Estados-nação, em face das empresas transnacionais que dominam os mercados e transformam-se em protagonistas privilegiados das débeis democracias. E ressalta: “Os interesses do grande capital são adequadamente protegidos e defendidos por uma série de atores estratégicos da economia mundial” (op. cit., p. 45), entre eles os organismos financeiros internacionais. Daí ele afirmar que “[...] deixar que estes ‘novos Leviatãs’ atuem nos espaços nacionais [...] equivale a criar as condições propícias para um cataclisma social de proporções incalculáveis.” (op. cit., p. 47).

Ao abordarem sobre o que caracteriza uma soberania, Font e Rufí (2006) ressaltam que o Estado é responsável pela manutenção da ordem no interior de seu território e da governabilidade. Assim, partindo do pressuposto de que organismos externos e a própria economia de mercado influenciam nas decisões políticas e econômicas dos países, pode-se afirmar que há uma relativa perda de soberania dos Estados-nação. Eles enfatizam que a perda de soberania pode ser voluntária. Porém, completando essa afirmação, a perda de controle interno pode ocorrer também de forma involuntária em função da dívida externa. Os autores ainda enfatizam que o mercado financeiro apresenta-se como uma combinação de agentes globais e locais, entre os quais o Estado perdeu boa parte de sua capacidade de intermediação e decisão, apesar de relativamente influenciar na economia de mercado. Nessa linha de pensamento, Zaki Laïdi (apud VESENTINI, 2003, p. 93) afirma que “[...] nos fluxos financeiros, no crescimento das organizações globais, sejam interestatais ou não governamentais, sejam legais ou clandestinas, essa ordenação mundial seria apolar.”, ou seja, os Estados já não dispõem do controle total desses mecanismos, sobretudo em face da especulação. Porém, se contrapondo as afirmações supracitadas, Giddens (2001, p. 125-126) ressalta que mesmo com as grandes empresas os Estados-nação ainda têm maior poder, pois

O volume de dinheiro movimentado pelas maiores empresas multinacionais pode ser maior do que o PIB da maioria dos Estados, mas os Estados-nação ainda são genericamente muito mais poderosos. Os motivos são que eles controlam territórios, enquanto as empresas não o fazem; eles podem legitimamente controlar a força militar, individual ou coletivamente; e eles são responsáveis, de novo tanto no nível individual quanto no coletivo, pela manutenção do aparato legal. Todavia o sistema global não pode ser descrito ou analisado atualmente apenas no nível das nações, porque as nações e seus direitos de soberania estão sendo radicalmente remodelados.

Contudo, mediante uma crise mundial os Estados-nação não conseguem reajustar de imediato suas economias, gerando o efeito cascata. E nesse sentido, o termo apolar se aplicaria para os desmandos ocasionados pelos fluxos financeiros especulativos. Nesse contexto, no ano de 2008 mais uma crise inerente ao sistema capitalista se instala em nível mundial e ainda irradia suas nefastas consequências na atualidade.

Krugman (2009) realizou uma análise das causas dessa crise e apontou caminhos. Inicialmente ele expõe sobre os ciclos econômicos, em que as economias de mercado entram em recessão. Se a ideia de que os mercados conseguem equilibrar oferta e demanda, no momento de situações mais graves, a demanda desaparece dos lugares, sobretudo para alguns bens, gastando-se apenas com os bens necessários.

No contexto latino-americano, os países ao longo de gerações

[...] se caracterizaram pela propensão quase sem igual a crises cambiais, a falências bancárias, a acessos hiperinflacionários e a todas as mazelas monetárias conhecidas do homem moderno. Governos eleitos frágeis se alternavam no poder com regimes militares fortes, ambos tentando comprar o apoio popular por meio de programas populistas além de seus recursos (KRUGMAN, 2009, p. 31).

Além do aspecto agravante relacionado ao imperialismo estadunidense, em que

No âmago das políticas públicas impostas por Washington a muitos dos países em crise encontrava-se inversão quase perfeita do pacto keynesiano: ao enfrentarem crises econômicas os países eram exortados a elevar as taxas de juros, a cortar os gastos públicos e a aumentar os impostos. Por que, 60 anos depois de Keynes, alguém acharia que era boa ideia romper tão profundamente com o pacto keynesiano? A resposta se situa na percepção da necessidade de conquistar a confiança do mercado a todo custo (op. cit., p. 116).

Nesse sentido, é o que acontece desde 2008 aos dias vigentes, a busca por medidas econômicas que agradem o mercado, e por consequência o capital. A crise moral, política, ética em que o Brasil passa atualmente surge justamente por fragilidades econômicas oriundas de um acúmulo de fatores.

O primeiro fator refere-se à crise internacional de 2008 que ocasionou a redução de exportações, sobretudo de *commodities* para a China. O segundo fator, que também está associado às consequências da crise externa, foram os gastos públicos superiores à receita do governo federal para manter programas sociais, necessitando recorrer aos bancos públicos

com posterior pagamento. E nesse momento, o que sempre foi uma prática comum entre os governantes brasileiros, tornou-se um agravante em face da descoberta de grandes desvios de dinheiro de estatais, colocando o país em evidência mundial quanto à corrupção sistêmica. Tais investigações só foram possíveis em face da autonomia de instituições federais a partir dos anos 2000, e mediante o processo da política de transparência que, mesmo deficiente, contribui para a pressão popular, bem como o papel importante das redes sociais e da mídia.

Nesse contexto, após as eleições de 2014 ficou claro que o país estava dividido, o que gerou inconformismo em parcela da população e o acirramento da pressão popular nas ruas. Muitos foram reivindicar pelo fim da corrupção independentemente de partido, mas outros foram com a intenção de retirar do poder a presidenta eleita, bem como todo o seu partido. O que não se sabia, é que o apoio de alguns políticos para a derrubada do poder estava vinculado à necessidade de impedir o avanço das investigações no esquema de propinas entre políticos e grandes empresas, devendo-se depor a presidenta para evitar que alguns envolvidos fossem investigados e punidos. Nesse momento, a intenção foi minar ainda mais o governo fragilizado a partir da não aprovação de pautas vinculadas à retomada da economia. Dessa forma, vários políticos, uns por convicção, outros pensando na reeleição e outros por medo da condenação, apressaram-se por derreter a gestão da presidenta eleita, com base na alegação das chamadas “pedaladas fiscais” e decretos não autorizados.

A população brasileira, em especial a classe média e o segmento empresarial, foi de extrema importância nesse processo. As reivindicações por mudanças em diversas passagens, inicialmente com demandas apenas pontuais, se ampliaram. Entretanto, a parcialidade e o partidarismo foram notórios, o que fragiliza a eficácia da ação, apesar de válida. A maior parte da população pobre, seja com baixa ou elevada consciência política, não foi às ruas, o que é compreensível, pois a maioria das manifestações ocorreu nos centros urbanos e muitos beneficiários dos programas sociais do governo, seja do campo ou da cidade, são desprovidos de meios de transporte, além do cansaço em face da luta diária por sobrevivência, o que torna a ausência compreensível, mesmo diante de uma causa relevante. Entretanto, os que não concordavam, seja em parte ou totalmente com as pautas das manifestações ditas “gerais”, ou “verde e amarela”, se uniram aos movimentos sociais ditos de “esquerda” e foram também às ruas. Assim, o que poderia ter sido uno, com uma bandeira única contra a corrupção independentemente de partido, transformou-se em um palco de luta e ódio, retratando bem o que as urnas de 2014 mostraram: um país dividido.

Assim, um conjunto de fatores corroborou para o acirramento da crise brasileira nos anos de 2015 e 2016. E analisar a atual crise a partir de um único fator ou agente é não

reconhecer que os conflitos entre as classes sociais sempre estiveram presentes no cotidiano, transformando o espaço em território a partir das relações de poder. Ideias e interesses, e nem sempre comuns, ditam os rumos da história. Vence aquele ou aqueles que têm o maior poder de barganha.

No contexto da crise internacional de 2008, o fator inicial se deu em face da bolha habitacional. Segundo Krugman (op. cit., p. 154), “[...] as taxas de juros estavam muito baixas nos primeiros anos da década de 2000, o que tornou atraente a compra de moradias. E não há dúvida de que o aumento da demanda justificou parte do aumento nos preços.”.

O grande boom habitacional nos Estados Unidos começou a esvaziar-se no terceiro trimestre de 2005, mas levou certo tempo para ser percebido. A alta dos preços chegou ao ponto de inviabilizar a compra de casas pela maioria das famílias, mesmo a taxas de juros alíciantes e sem pagamento de entrada, as vendas começaram a desacelerar. No entanto, os preços continuaram subindo. Habitações não são como ações, com preços de mercado específicos, que mudam a cada minuto. Cada casa é única e os vendedores sabem que terão de esperar algum tempo para encontrar comprador. Em consequência, os preços tendem a basearem-se nos de transações recentes: os vendedores não começam a reduzir preços até ficar dolorosamente óbvios que os negócios se tornaram inviáveis. Em 2005, depois de longo período em que os preços das moradias registravam fortes altas a cada ano, os vendedores contavam com o prosseguimento da tendência, razão por que continuaram pedindo preços cada vez mais altos, embora as vendas já estivessem em queda. Contudo, no fim do segundo trimestre de 2006, a debilidade do mercado aos poucos ficava evidente. Os preços começaram a cair (KRUGMAN, 2009).

Segundo Krugman (2009), embora lentas, as primeiras quedas nos preços das casas já foram suficientes para prejudicar os alicerces sobre os quais se sustentava o surto de empréstimos subprime, em que o principal fundamento das operações era a crença em que realmente não importava, sob o ponto de vista do credor, se o devedor de fato seria capaz de pagar as prestações dos empréstimos hipotecários: enquanto os preços das casas se mantivessem em alta, os mutuários em dificuldade sempre poderiam renegociar os empréstimos ou vender a casa para liquidar a dívida. Logo que os preços passaram a cair e as vendas se tornaram mais difíceis, os índices de inadimplência começaram a subir. Além disso, surge a convicção de que as execuções de hipotecas não são apenas uma tragédia para os proprietários, mas também péssimo negócio para os credores. Até a efetiva retomada do imóvel e seu relançamento no mercado, as despesas processuais, a degradação dos imóveis fechados, entre outros fatores, o credor que apreende a casa do devedor em geral recupera

apenas parte do valor original do empréstimo. Nesse contexto, vários países experimentaram recessão e diluíram alguns anos de progresso econômico, constatando que as políticas públicas convencionais não surtiram muito efeito. A economia da depressão voltou e mais uma vez, a questão de como criar demanda suficiente para explorar ao máximo a capacidade instalada se tornou essencial. Diante de um sistema de crédito global paralisado, a prostração mundial se agrava, sendo preciso garantir o fluxo de crédito e estimular os gastos.

A falta de confiança torna-se o grande obstáculo dos investimentos em períodos de crise, agravando assim, a recessão. De acordo com Krugman (op. cit., p. 195), “[...] pessoas físicas e jurídicas, inclusive instituições financeiras, relutam em realizar transações se não dispuserem de capital suficiente para manter seus compromissos.”. Na visão do autor, mesmo que a operação de socorro do sistema financeiro ressuscite o crédito, ainda assim existiria prostração mundial, devendo-se adotar estímulos fiscais no velho estilo keynesiano. E por fim, Krugman enfatiza que apesar de alguns afirmarem que nossos problemas econômicos são estruturais, para ele os obstáculos estruturais relevantes à prosperidade do mundo são as doutrinas obsoletas que entopem a mente das pessoas.

Nesse sentido, Santos (2010, p. 35) fez uma abordagem relevante ao enfatizar que “[...] quando se buscam soluções não estruturais, o resultado é a geração de mais crise.”.

Diante do exposto, observa-se que mudar as estruturas cristalizadas é o caminho para o desenvolvimento socioeconômico mundial, porque a desigualdade intranacional ou internacional já deu amostras suficientes de que os prejuízos, mesmo que relativos, são compartilhados por pobres e ricos, e o Estado, que sempre foi norteado pela economia, produz o bônus quando age para sanar as disparidades, mas também produz o ônus quando se omite.

Assim, o Estado no liberalismo econômico foi visto como desnecessário nas regulações do mercado, cabendo apenas à função de garantir a propriedade privada e intervir nos momentos de crise. Tornou-se onipotente no socialismo real e não se extinguiu. Após a crise de 1929 foi chamado para intervir na economia e ser o principal responsável pelas ações de bem-estar social, originando, assim, o populismo. Em seguida, instaurou-se no Brasil a ditadura militar e a partir da década de 1980 o neoliberalismo é propagado como a melhor estratégia para tornar o Estado mais eficiente. Atualmente com o avanço das transnacionais e o desregulado fluxo financeiro, os Estados-nação perderam relativamente suas soberanias, apesar de existir em parte um controle dos países centrais.

Dessa forma, ao contextualizar sobre o Estado, não se pode conferir a ele a melhor forma de gestão em virtude das suas contradições, mas também não se pode pensar que uma revolução radical seja capaz de instaurar uma sociedade comum. Atualmente, o caminho do

meio, semelhante ao apresentado pela Terceira Via, é uma das alternativas utilizadas, mas também apresenta as inconsistências práticas de uma sociedade corrompida e de um sistema articuladamente contraditório que privilegia a economia de mercado em detrimento das ações sociais.

Nesse diapasão, constata-se que a ideia de reformar o Estado apresenta-se mais factível do que o seu fim, ao menos em curto prazo, sendo no turbilhão das crises e injustiças que as mudanças devem ocorrer a partir da sociedade organizada. Porém, somente através das inúmeras ideias libertadoras, sobretudo algumas disseminadas por Karl Marx e seus seguidores, será possível propiciar a emancipação humana, e, conseqüentemente, aumentar a capacidade de luta de todos os que estão subordinados ao capital. E mesmo que essa emancipação seja deficiente, sobretudo em face das próprias condições materiais de alguns indivíduos, ela representa um passo importante para o início da construção de outra sociedade. Não se trata de aceitar o contexto vigente, mas de entender que essa construção deve ser constante e que a consolidação de outra conjuntura se dará através de diversas variáveis e não somente as vinculadas ao econômico, pois a reforma da sociedade política deve ser concomitante a reforma da sociedade civil.

Contudo, atrelado a esse contexto estão os fatores que contribuem para a desigualdade socioespacial, sendo as relações desiguais de produção um dos principais responsáveis pela divisão do mundo em países desenvolvidos e menos desenvolvidos, reforçando que essa diferenciação é inerente ao sistema capitalista e reflete a diversidade de interesses no espaço geográfico sob o domínio do capital. Daí a necessidade de mecanismos que amenizem essa complexidade, sendo o Estado o principal responsável para a promoção ou às vezes o maior impeditivo ao desenvolvimento.

Nesse contexto, a abordagem a seguir visa analisar a relação entre o Estado e o desenvolvimento à luz de autores que abordam sobre o desenvolvimento desigual e combinado, dependente, a partir de interesses de classe, e o desenvolvimento incluyente.

CAPÍTULO 2

O IDEÁRIO DE DESENVOLVIMENTO: DA TEORIA AO CONTEXTO BRASILEIRO

CAPÍTULO 2

O IDEÁRIO DE DESENVOLVIMENTO: DA TEORIA AO CONTEXTO BRASILEIRO

Quando a natureza se torna natureza social, cabe à geografia perscrutar e expor como o uso consciente do espaço pode ser um veículo para a restauração do homem na sua dignidade.

Milton Santos

O tema sobre desenvolvimento é sempre colocado em debate, pois dele se extrai a esperança de uma vida melhor em um planeta constantemente ameaçado por insanidades que perpetuam as desigualdades sociais e, conseqüentemente, os conflitos.

Para Jaguaribe (1969), o conceito de desenvolvimento, como ideia, se distingue da ideia ilustrada de progresso, pois este se refere a um “conceito secularizado da providência divina.” (op. cit., p. 13). E ainda na ótica do autor, a expressão desenvolvimento também se distingue da expressão crescimento econômico, pois este

[...] se refere ao simples aumento quantitativo da riqueza ou do produto per capita, enquanto à ideia de desenvolvimento abrange o sentido de um aperfeiçoamento qualitativo da economia, através de melhor divisão social do trabalho, do emprego de melhor tecnologia e melhor utilização dos recursos naturais e do capital. (op. cit., p. 14).

Nesse sentido, o crescimento econômico por si só não promove o desenvolvimento. Este é mais amplo por abranger diversos aspectos para além da economia. Segundo Jaguaribe (op. cit., p. 14), “O processo de desenvolvimento econômico seja ele espontâneo ou programado, é um aspecto do processo do desenvolvimento da sociedade como um todo.”.

Contudo, o desenvolvimento pode ser espontâneo ou programado, sendo este último mais comum. De acordo com Jaguaribe,

O desenvolvimento, só em casos estatisticamente raros e historicamente quase irrepetíveis, como foi o da Grã-Bretanha e o de algumas de suas ex-colônias, se processa de modo totalmente espontâneo. O desenvolvimento francês e alemão, antes da I Guerra Mundial, se fez no quadro de uma intervenção do Estado [...]. (op. cit., p. 22).

Segundo Foucault (1989, p. 165), são as táticas de governo que permitem definir o que deve ou não competir ao Estado. Ele enfatiza que a arte de governar

[...] deve responder essencialmente à seguinte questão: como introduzir a economia – isto é, a maneira de gerir corretamente os indivíduos, os bens, as riquezas no interior da família – ao nível da gestão de um Estado? A introdução da economia no exercício político será o papel essencial do governo (op. cit., p. 164).

Assim, o Estado é o agente principal para a produção, organização e transformação do espaço para fins de desenvolvimento. Para tanto, o Estado deve proporcionar a equidade de oportunidades para que não haja discrepâncias entre as unidades espaciais, ou seja, promover o desenvolvimento homogêneo em nível municipal, territorial, estadual, regional e nacional, tendo como premissa não apenas o crescimento econômico, mas a “[...] ampliação das escolhas das pessoas para que elas tenham capacidades e oportunidades para serem aquilo que desejam ser.” (PNUD/BRASIL, 2014, p.01).

O Programa Nacional das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2014) destaca que o bem-estar das pessoas deve refletir mais do que a renda, necessitando investir em habilidades para melhores oportunidades de emprego, assim como em sistemas financeiros que previnam excessivo endividamento e reduzam as diferenças de gênero. Segundo a instituição, o conceito de desenvolvimento humano nasceu definido como um processo de ampliação das escolhas das pessoas para que elas tenham capacidades e oportunidades para serem aquilo que desejam ser. Diferentemente da perspectiva do crescimento econômico, que vê o bem-estar de uma sociedade apenas pelos recursos ou pela renda que ela pode gerar, a abordagem de desenvolvimento humano procura olhar diretamente para as pessoas, suas oportunidades e capacidades. A renda é importante, mas como um dos meios do desenvolvimento e não como seu fim. É uma mudança de perspectiva: com o desenvolvimento humano, o foco é transferido do crescimento econômico, ou da renda, para o ser humano. Nesse sentido foi criado no ano de 1990, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) pautado em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. O objetivo da criação do IDH foi o de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. No Brasil foi criado o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) brasileiro que ajusta o IDH para a realidade dos municípios e reflete as especificidades e desafios regionais no alcance do desenvolvimento humano no Brasil. O

mesmo segue as mesmas três dimensões do IDH Global - longevidade, educação e renda, mas vai além: adequa a metodologia global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais. Embora meçam os mesmos fenômenos, os indicadores levados em conta no IDHM são mais adequados para avaliar o desenvolvimento dos municípios brasileiros.

Nessa linha de pensamento, o desenvolvimento deve ser visto como o promotor do ser social, o que também inclui o bem estar a partir da geração de renda, acesso a oportunidades e a serviços públicos de qualidade, haja vista os altos impostos que a população brasileira paga, mesmo sabendo que paralela a essa convicção estão os impeditivos para que tais direitos não passem de um ideal, pois se o termo desenvolvimento constitui um processo, que deste resulte a qualidade de vida. Entretanto, assim como o desenvolvimento, esta se vincula a vários fatores que serão abordados posteriormente, mas sem incluir o conceito de felicidade por ser mais amplo e por estar atrelado às individualidades.

Para tanto, tornou-se importante construir um diálogo entre autores que abordam sobre o desenvolvimento como Trotsky (2007), Furtado, Frank (1980), Cardoso e Falleto (1977), North (1992; 2005), Sen (2000) e Sachs (2004), tendo como suporte a revisão bibliográfica geral.

Nesse sentido, as dificuldades começam pela utilização do termo: Quais são os parâmetros para medir o desenvolvimento? Sendo uma terminologia que indica processo, ela pode ser aplicada para classificar qualquer aspecto? O que está em desenvolvimento tornar-se-á desenvolvido? São estas algumas questões que precisam ser analisadas para que os redirecionamentos sejam possíveis tanto na teoria como na prática a partir de mecanismos que dissolvam ou reduzam as dicotomias inerentes ao sistema capitalista. Porém, partindo desse princípio será que é possível ser desenvolvido em termos gerais ou mesmo socioeconômico? Diante das contradições, a média para a classificação é suficiente e justa? Há solução para tal impasse no sistema capitalista? Uma sociedade em condições materiais iguais é possível? Existe o caminho do meio para a construção dessa sociedade a partir de mudanças graduais e constantes, ou somente a revolução radical seria o ponto de partida? Eis o cerne da questão.

Tentando responder algumas dessas perguntas, as abordagens que se seguem referem-se às causas e as consequências da diferenciação socioespacial e os mecanismos de mitigação que podem ser adotados visando sanar as distorções intranacionais e internacionais.

2.1 O Desenvolvimento Desigual e Combinado

O desenvolvimento desigual e combinado é uma expressão utilizada para designar a coexistência ou combinação do moderno com o arcaico intranacional, sobretudo com base nas relações pré-capitalistas ou não de produção em países menos desenvolvidos, e para indicar as desigualdades intencionais ou combinadas entre os países centrais e periféricos.

Há controvérsias quanto à origem dessa abordagem que foi construída implicitamente no pensamento dos marxistas, culminando na abordagem de Lênin sobre o desenvolvimento desigual na obra intitulada *Imperialismo: fase superior do capitalismo* (1916). Porém, associando o termo “combinado” ao termo “desenvolvimento desigual” de Lênin, o primeiro a denominá-la de lei foi o pensador marxista e militante da revolução russa, Leon Trotsky.

O termo lei do desenvolvimento combinado, atribuído inicialmente por ele, foi mais tarde sistematizado pelo filósofo estadunidense George Novack, como a lei do desenvolvimento desigual e combinado, em um ensaio publicado na revista inglesa *Labour Review* em 1957 ⁴. Contudo, independente da origem do termo, o mais importante é destacar os fatores que deram origem ao debate sobre as contradições do capitalismo tão bem estudadas através do materialismo histórico e dialético.

Ao abordar sobre o imperialismo como uma fase superior do capitalismo, Lênin aponta para o acirramento da desigualdade a partir da “[...] imensa acumulação de capital-dinheiro num pequeno número de países [...]” (1987, p. 99). Ele afirmava que com o imperialismo surgiu o ‘Estado-Rentista’, em que houve “A substituição do velho capitalismo, onde reinava a livre-concorrência, por um novo, onde reina o monopólio” (op. cit., p. 38), se intensificando o sistema de opressão aos países menos desenvolvidos. No *Imperialismo*

A supremacia do capital financeiro sobre todas as outras formas do capital significa a hegemonia dos que vivem dos rendimentos e do oligarca financeiro; significa uma situação privilegiada de um pequeno número de Estados financeiramente ‘poderosos’ em relação a todos os outros (op. cit., p. 58).

Na sua obra, Lênin expõe que a 1ª Guerra Mundial (1914-18) “[...] foi uma guerra imperialista [...] uma guerra pela partilha do mundo, pela distribuição e redistribuição das colônias, das ‘zonas de influência’ do capital financeiro, etc.” (op. cit., p. 9-10). E nesse

⁴ Cf. Marcel van der Linden. The “Law” of uneven and combined development: some underdeveloped thoughts. *Historical Materialism*, v. 15, n. 1, p. 149, 2007 (apud BIANCHI, 2013).

contexto, ele adverte que a luta deve ser de todos os oprimidos, se referindo também aos pequenos empresários e os milhões de trabalhadores colocados em condições de vida mais ou menos pequeno-burguesas, pois diante do grande capital estes não passam de coadjuvantes.

O autor enfatiza que o capitalismo se desenvolve mais rapidamente na fase do imperialismo, mas de forma desigual, sobretudo em virtude da decadência de países ricos, referindo-se à Inglaterra que fora ultrapassada economicamente por outras nações. Ele ainda reforça que “o desenvolvimento desigual, e por saltos, das diferentes empresas, das diferentes indústrias e dos diferentes países é inevitável em regime capitalista.” (op. cit., p. 60), questão também assinalada por Trotsky ao analisar o “desenvolvimento combinado” na Rússia.

Ao abordar sobre a formação do enorme excedente de capitais nos países avançados, Lênin enfatizou que “certamente, não deveria levantar-se a questão do excedente de capitais se o capitalismo pudesse resolver a agricultura [...] e se ele pudesse elevar o nível de vida das massas populares [...]” (op. cit., p. 60), pois “[...] se assim fosse, o capitalismo não seria capitalismo, porque a irregularidade do seu desenvolvimento e a subalimentação das massas são condições e premissas fundamentais, inevitáveis deste modo de produção.” (op. cit., p. 61), o que reforça o caráter desigual e combinado do sistema capitalista.

Ele abordou sobre o rápido crescimento das indústrias e de empresas, concentrando cada vez mais capital e ampliando as relações desiguais de produção, em que os “os países exportadores de capitais têm quase sempre a possibilidade de obter certas ‘vantagens’” (op. cit., p. 63), entre elas o lucro através dos empréstimos para a construção de vias férreas. Ao analisar essa fase do capitalismo, Lênin reforça que “quanto mais o capitalismo se desenvolve, mais se faz sentir a falta de matérias-primas, mais dura se torna a concorrência e a procura de fontes de matérias-primas no mundo inteiro e mais brutal é a luta pela posse de colônias.” (op. cit., p. 82). E concluiu ressaltando que “o capital financeiro não se interessa apenas pelas fontes de matérias-primas já conhecidas. Ele interessa-se igualmente pelas fontes possíveis [...]” (op. cit., p. 82-83), diferenciando-se da primeira fase de colonização.

Por sua vez, Leon Trotsky, ao analisar a história da revolução russa, desenvolve a lei do desenvolvimento combinado, partindo da premissa que os acontecimentos históricos obedecem a fatores que entrelaçam formas arcaicas e modernas. Para ele, o desenvolvimento nos países atrasados induz a uma combinação de distintas fases do desenvolvimento histórico.

Assim, o pensador marxista e ativista Trotsky caracterizou as condições socioeconômicas e políticas da Rússia antes de 1917 e as razões da revolução para designar o processo de desenvolvimento combinado. O autor ressaltou que não era possível dissociar a revolução das “[...] condições históricas que formaram a Rússia, sua economia, suas classes,

seu Estado e a ação dos outros estados sobre ela [...]” (2007, p. 11), em que as massas se contrapondo a arena política derrocaram seus representantes e criaram o ponto de partida para um novo regime. Ele assinalou que a característica fundamental da história da Rússia era o caráter lento de seu desenvolvimento, tendo a agricultura como a atividade principal. Por estar situada entre a Europa e a Ásia, a formação e estrutura do Estado russo estava atrelado ao jugo de orientais e ocidentais, sendo este último mais temível em face da pressão econômica e militar. O autor destacou que “os países atrasados assimilam as conquistas materiais e ideológicas das nações avançadas. Mas isto não significa que sigam estas últimas servilmente, reproduzindo todas as etapas de seu passado.” (op. cit., p. 20). Porém, ele adverte

[...] que a possibilidade de passar por cima das fases intermediárias não é nunca absoluta; está sempre condicionada, em última instância, pela capacidade de assimilação econômica e cultural do país. Além disso, os países atrasados rebaixam sempre o valor das conquistas tomadas do estrangeiro ao assimilá-las à sua cultura mais primitiva. Desse modo, o processo de assimilação toma um caráter contraditório 80 (op. cit., p. 21).

Ainda segundo o autor, com o surgimento do capitalismo as fases evolutivas não ocorreram nas distintas nações. Como argumento para tal afirmação, o autor citou que se os Estados Unidos e a Alemanha ultrapassaram a Inglaterra foi porque ambos os países estavam atrasados economicamente. Trotsky abordou que o desenvolvimento desigual, que é a lei mais geral do processo histórico, não se revela, em nenhuma parte, com maior evidência e complexidade do que no destino dos países atrasados, pois açoitados pelo chicote das necessidades materiais, estes se veem obrigados a avançar aos saltos. Nesse contexto, Trotsky assinala que da lei universal do desenvolvimento desigual da cultura provém outra que, segundo ele, por falta de um nome mais adequado, foi chamada de lei do desenvolvimento combinado, “[...] aludindo à aproximação das distintas etapas do caminho e à confusão de distintas fases, ao amálgama de formas arcaicas e modernas.” (op. cit., p. 21). E afirmou que “sem recorrer a esta lei, enfocada, naturalmente, na integridade de seu conteúdo material, seria impossível compreender a história da Rússia, nem a de nenhum outro país de avanço cultural atrasado, se, em segundo, terceiro ou décimo grau.” (op. cit., p. 21). Para o autor, a lei do desenvolvimento combinado se revelou de um modo mais indiscutível na história e no caráter da indústria russa, pois nascida tarde não repetiu a evolução dos países avançados, mas se incorporou a eles, adaptando a seu atraso próprio as conquistas mais modernas. Para sustentar esse argumento, o autor apresentou dados estatísticos e enfatizou que no momento da revolução, a agricultura se mantinha quase que ao mesmo nível do século 17, enquanto a

indústria, no que se refere à sua técnica e estrutura capitalista, estava ao nível dos países mais avançados e, em alguns aspectos, os ultrapassava.

Assim, Trotsky apresentou as características do desenvolvimento da Rússia que levaram a revolução, em que a classe operária não se formou na cidade e sim no campo, a partir, portanto, da agricultura e não do artesanato. Além disso, o proletariado da Rússia foi se formando aos saltos e não gradualmente como na Inglaterra, o que propiciou um rompimento brusco com o passado. Esse contexto, somando-se ao jugo concentrado do tsarismo fortalecido pelo armamento e pelos empréstimos europeus, tornou a classe operária receptível ao pensamento revolucionário, da mesma forma que a indústria russa, vinda ao mundo tardiamente, assimilou as últimas conquistas da organização capitalista. E nesse contexto, o autor ressaltou que o agrupamento da mão de obra oriunda do campo para áreas industriais restaurava os laços que uniam o proletariado ao seu reservatório social. E finaliza expondo que “a lei do desenvolvimento social combinado emerge aqui em sua última expressão: a revolução começa derrubando toda a podridão medieval e, no curso de poucos meses, leva ao poder o proletariado e o partido comunista.” (op. cit., p. 28). Dessa forma, os fatores contraditórios inerentes ao sistema capitalista em um país atrasado, mesclando o arcaico e o moderno, contribuíram para a primeira revolução proletária.

Nesse sentido, a dependência econômica dos países periféricos, com suas características arcaicas e modernas, será abordada no subitem a seguir à luz de autores que defendem uma dependência inerente ao sistema capitalista em face do atraso industrial, e outros que enfocam sobre uma dependência consentida entre a elite nacional e a elite mundial.

2.2 Relação de Dependência e Subdesenvolvimento

O século XX é marcado por grandes mudanças mundiais, sobretudo em função da Globalização. O Brasil está inserido no contexto global e por isso atende a toda lógica capitalista. É notório que a maior parte da população está à margem do processo capitalista em face do elevado número de desempregados que não contribuem com o sistema, pois não produzem e, conseqüentemente não consomem. Porém, é sabido que os problemas do Brasil tem origem na história, pois desde a colonização o país é saqueado. Posteriormente o mesmo aconteceu na Divisão Internacional do Trabalho, na qual o Brasil permaneceu em posição de

subserviência pela desigual competitividade em relação aos países desenvolvidos, apesar de atualmente ter avançado nas relações comerciais para além das *commodities*.

Ao abordarem sobre as raízes da dependência da América Latina, Olic e Canepa (2004) enfatizam que a fragilidade nas relações comerciais ocorreu em face dos países latino-americanos serem fornecedores, sobretudo, de produtos agrícolas e minerais, com uma industrialização tardia, ou seja, somente a partir da 2ª Guerra Mundial (1939-1945), bem como o agravamento da dependência em face da década perdida (1980), em que as dívidas externas inviabilizaram a aplicação dos recursos em virtude dos juros altos, em que muitos países contraíram mais empréstimos junto ao FMI. Para ajustarem suas economias, os países foram obrigados a implementar uma série de medidas vinculadas a doutrina neoliberal, entre elas a diminuição da participação do Estado na economia, por meio de privatização das empresas estatais.

Autores como Ianni (1991), Frank (1980), Furtado (1969; 1961; 1981; 2008), Mello (1982), Oliveira (2003), Cardoso e Falleto (1977) e Smith (1988a; 1988b) abordam sobre a relação centro-periferia e, por conseguinte, a relação de dependência, que contribui para as desigualdades socioeconômicas entre os países.

Para abordar sobre o capitalismo tardio, Mello (1982) distingue três estágios no processo mundial de acumulação de capital e de desenvolvimento capitalista: o mercantilista (1500-1770), o capitalista industrial (1770-1870) e o imperialista (1870-1930). Cada um destes períodos é examinado a partir do processo mundial de acumulação de capital, concentrando-se especialmente nas relações de "troca" entre a metrópole e a periferia e a transformação associada das relações de produção "internas" e dependentes e o desenvolvimento do subdesenvolvimento em cada uma das principais regiões da Ásia, África e das Américas.

A industrialização por substituição de importações desencadeia-se, nos países mais importantes da América Latina, em face da crise de 1929, e, de outro, pela defesa do nível de renda, promovida pela política econômica do Estado, nesse caso especialmente no Brasil. Entretanto para o autor, o núcleo do problema quanto à aposta na industrialização para o desenvolvimento conforme preconizava a Cepal reside na antinomia entre a plena constituição da Nação e a divisão internacional do trabalho que havia convertido em periferia, pois as economias periféricas, enquanto dependentes, eram mero prolongamento do Centro.

Ao explicitar sobre como os capitais cafeeiros excedentes que se converteram em capital industrial, o autor enfoca a importância quanto à existência de trabalhadores livres à disposição do capital industrial que se deveu à imigração em massa, que supriu as

necessidades do núcleo produtivo e do segmento urbano do complexo exportador. Em suma, o complexo exportador cafeeiro, ao acumular, gerou o capital-dinheiro que se transformou em capital industrial e criou as condições necessárias a essa transformação: uma oferta abundante no mercado de trabalho e uma capacidade para importar alimentos, meios de produção e bens de consumo e capitais, o que só foi possível porque se estava atravessando um auge exportador. Ou seja, mais uma vez o desenvolvimento da economia do país estava atrelado a demanda externa, prova disso é que com a crise de 1929 houve o declínio da oligarquia cafeeira no Brasil.

Mello ainda assinala que a história brasileira e latino-americana é a História de um determinado capitalismo, do capitalismo tardio porque o capitalismo não pode formar-se sem o apoio da acumulação colonial; o capitalismo industrial valeu-se da periferia para rebaixar o custo de reprodução tanto da força de trabalho quanto dos elementos componentes do capital constante; ademais, dela se serviu quer como mercado para sua produção industrial, quer como campo de exportação de capital financeiro e, mais adiante, produtivo.

As economias dependentes sofriam contínuos abalos provenientes do exterior. As crises do capitalismo nas nações dominantes, ou as flutuações do comércio internacional afetavam diretamente a produtividade e as relações econômicas internas nos países da América Latina. Todas as economias voltadas para fora, baseadas em um ou poucos produtos agropecuários, minerais ou extrativos, estavam sujeitas a recessos e paradas gerados externamente. Em síntese, dentre as questões suscitadas pela crise das estruturas de dependência, destaca-se o declínio de uma estrutura de poder que vigorou desde a formação dos Estados nacionais na América Latina: a oligarquia. (IANNI, 1991).

Ainda segundo o autor, concomitantemente a crise das estruturas de dependência e oligárquicas, também ocorriam a urbanização, a industrialização ou a expansão do setor terciário. O compromisso entre a sociedade nacional e a economia dependente, compromisso esse expresso na própria estrutura aparentemente ambígua do Estado oligárquico, torna-se cada vez mais insustentável. As novas relações de classes, surgidas com a urbanização, a migração rural-urbana, o desenvolvimento industrial e o crescimento do setor de serviços, punham em questão aquele compromisso. A industrialização substitutiva de importações reduziria os gastos com a importação de manufaturados e, por consequência, aliviaria a dependência do país face à produção e ao comércio de matérias-primas. A industrialização e a emancipação econômica nacional são tomadas como as duas faces de um mesmo processo. (IANNI, 1991).

Por sua vez, Furtado (1969) além de abordar sobre a dependência econômica no Estado Oligárquico, ele inclui a dependência no Estado Desenvolvimentista. Ele distingue as formas de desenvolvimento autônomo e dependente. O primeiro ocorre quando se inicia pelo progresso tecnológico, que gera acumulação e aumenta a demanda. É o modelo dos Estados Unidos e de parte dos países europeus. O segundo é o modelo que existia no Brasil, e em parte ainda existe, em que o desenvolvimento ocorre a partir do aumento de demanda, que ao gerar acumulação aumenta o progresso tecnológico. Ou seja, trata-se de um desenvolvimento dependente porque o Brasil só cresce quando os outros países crescem, constituindo-se, assim, uma inversão.

O autor abordou sobre as fases para a industrialização dependente do Brasil, em que a primeira compreende o período de 1890-1929 onde ocorreu um aumento da renda em face das exportações. Porém, as indústrias não eram germinativas, ou seja, não criavam economias externas para outras indústrias. E a segunda fase (1930-1961) corresponde à substituição de importação e a implantação das indústrias de base a partir dos subsídios do Estado. Nesse contexto, pautado nos dados que culmina na taxa média de 8,3% de crescimento entre as décadas supracitadas, Furtado enfatizou que

Seria equivocado imaginar que esse crescimento prolongado teve como causa básica tão somente o processo de substituição de importações. A ação governamental, fonte de amplos subsídios aos investimentos industriais, através da política cambial e de crédito, permitiu ampliar, acelerar e aprofundar o processo de industrialização. Sem a criação de indústrias básicas – siderurgia, petróleo – pelo governo e sem subsídios cambiais e as taxas negativas de juros dos empréstimos oficiais, a industrialização não teria alcançado a velocidade e a amplitude que conheceu durante esse quarto de século. (FURTADO, 1969, p. 28).

Em 1961 Furtado abordou sobre as teorias clássica, keynesiana e marxista, enfatizando que:

Se pretendêssemos sintetizar a contribuição das três correntes de pensamento referidas para o advento de um começo de pensamento econômico autônomo e criador no mundo subdesenvolvido, diríamos que o marxismo fomentou a atitude crítica e inconformista, a Economia clássica serviu para impor a disciplina metodológica, sem a qual logo se descamba para o dogmatismo, e a eclosão keynesiana favoreceu melhor compreensão do papel do Estado no plano econômico, abrindo novas perspectivas ao processo de reforma social. (FURTADO, 1961, p. 13).

Furtado parte do princípio que “[...] uma teoria do desenvolvimento deve ter por base uma explicação do processo de acumulação de capital.” (op. cit., p. 13). Para ele, “[...] o advento de um núcleo industrial, na Europa do século XVIII, provocou uma ruptura na economia mundial da época e passou a condicionar o desenvolvimento econômico subsequente em quase todas as regiões da terra” (op. cit., p.178). Para ele “o subdesenvolvimento é, portanto, um processo autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento” (op. cit., p.180). Nesse sentido está a sua tese de que nem todos os países em desenvolvimento e os subdesenvolvidos possam alcançar o patamar máximo. Assim, Furtado concluiu que o desenvolvimento somente se realizará mediante a criação de condições para uma participação mais ampla da população urbana e rural.

Ainda segundo o autor (1981), o conceito de desenvolvimento tem dois sentidos. O primeiro refere-se à evolução de um sistema social de produção e o segundo faz referência ao grau da satisfação das necessidades humanas como alimentação e habitação. Porém, ele ressaltou que a ideia de necessidade, “[...] quando não referida ao essencial, tende a perder nitidez fora de determinado contexto cultural.” (FURTADO, 1981, p. 16). Nesse sentido, o autor apresentou três dimensões da ideia de desenvolvimento: a da eficácia do sistema produtivo, a da satisfação de necessidades elementares e a da consecução de objetivos dos grupos dominantes. Ele abordou sobre a contradição entre o avanço das técnicas mais sofisticadas e a degradação das condições de vida tanto socioeconômicas como ambiental. “Assim, a concepção de desenvolvimento de uma sociedade não é alheia a sua estrutura social, e tampouco a formulação de uma política de desenvolvimento e sua implantação são concebíveis sem preparação ideológica.” (op. cit., p. 16).

Segundo Furtado, a reflexão sobre o desenvolvimento, no período subsequente à Segunda Guerra Mundial, foi alimentada pelo debate político em face das grandes transformações sociais, “[...] tais como o desmantelamento das estruturas coloniais e a emergência de novas formas de hegemonia internacional fundadas no controle da tecnologia e da informação e na manipulação ideológica.” (op. cit., p. 20). Ele assinalou que houve dificuldades conceituais para abordar o desenvolvimento. Os primeiros enfoques acadêmicos procuraram assimilar os problemas do subdesenvolvimento ao mau funcionamento da economia internacional no liberalismo econômico. Sob a tutela dos Estados Unidos a partir da sua superestrutura institucional (FMI e Banco Mundial), instituiu-se o projeto de estruturação de um sistema econômico mundial, a partir de um centro nacional dominante, ensaiado um século antes pela Inglaterra.

Assim, Furtado apresentou sua visão sintética do processo desenvolvimento-subdesenvolvimento baseando-se no processo histórico formativo do sistema econômico mundial. Ele abordou que o referido processo teve início com a Revolução Industrial, em que houve a transformação do modo de produção que passa das formas familiar e corporativa para a produção a partir da mão de obra e da apropriação privada dos recursos naturais, propiciando o processo acumulativo a partir da ampliação da divisão do trabalho e do avanço das técnicas. Ele enfatizou que as regiões que iniciaram primeiramente a industrialização se especializaram nas atividades, abrindo maiores possibilidades ao avanço da técnica, transformando-se em focos geradores do progresso tecnológico. Nesse contexto, quanto mais ampla fosse a divisão internacional do trabalho, mais profundas seriam as transformações sociais no centro do sistema e nas formas de vida em sua periferia. Furtado ressaltou que para compreender as causas da persistência histórica do subdesenvolvimento, seria necessário analisá-lo como expressão da dinâmica do sistema econômico mundial gerado pelo capitalismo industrial.

Na década de 1970, Furtado (2008) enfatizou sobre o papel crucial do processo de industrialização, e conseqüentemente, o avanço das técnicas, fluxo de bens de consumo e acúmulo de capital para a existência da desigualdade socioeconômica entre os países:

À medida que avança o processo de industrialização fazem-se mais sofisticadas as técnicas produtivas e mais variado e abundante o fluxo de bens de consumo, elevando-se paralelamente o nível de acumulação de capital, ou seja, a dotação de capital por trabalhador. Dessa forma, a transferência de novas técnicas entre países com níveis de acumulação distintos implica modificações estruturais no país de menor nível de acumulação, ao passo que a transferência de novos bens finais de consumo é tarefa simples. A estrutura atual do sistema capitalista é, portanto, em grande parte, um reflexo das disparidades geográficas no processo de acumulação de capital (FURTADO, 2008, p.196).

A partir da acumulação de capital cria-se a condição para falar em capitalismo central e capitalismo periférico. Para Furtado, as conseqüências do atraso no processo de acumulação eram fáceis de perceber. Como a industrialização de um país, qualquer que seja a época em que se realize, molda-se pelo grau de acumulação alcançado nos países que lideram o progresso técnico, o esforço requerido para dar os primeiros passos tende a crescer com o tempo. É a partir desse momento que cabe falar de uma diferença qualitativa entre capitalismo central e capitalismo periférico. Segundo o autor, o capitalismo central compreende toda uma constelação de economias que apresentam disparidades consideráveis: há países grandes e

dominantes, como os Estados Unidos, e pequenos com considerável autonomia, como a Suíça e a Suécia, grandes e dependentes como o Canadá. Mas, em todos, o crescimento econômico se apoiou, desde o século passado, numa forte acumulação de capital, o que significa que desde essa época eles buscaram o caminho da industrialização criou de uma forte tecnificação da agricultura, sem o que não teriam alcançado o nível de desenvolvimento das forças produtivas que os caracteriza presentemente. Já o capitalismo periférico compreende uma constelação com disparidades ainda maiores. Mas todos os seus membros têm em comum certos traços estruturais que decorrem do fato de que passaram por um processo de modernização das formas de consumo de uma parte da população antes de engajar-se decididamente no processo de desenvolvimento das forças produtivas. Trata-se, portanto, menos de um problema de nível de desenvolvimento do que de diferença qualitativa no processo de desenvolvimento.

Por diferença qualitativa no processo de desenvolvimento recai o problema do desenvolvimento parcial de um país, em que seus subespaços aqui chamados de regiões não conseguem se desenvolver com homogeneidade, e mais grave: com grandes disparidades socioeconômicas. Dessa forma, o desenvolvimento nacional fica comprometido porque parcelas do seu território dispõem de grande atraso econômico e social. E se o espaço geográfico corresponde ao todo, seja em escala mundial ou nacional, esse todo sempre estará em desequilíbrio quando seus subespaços forem muito desiguais, seja o desequilíbrio interno em face das diferenças socioeconômicas regionais em um país, ou a vulnerabilidade mundial em face das grandes disparidades entre as nações.

Diferentemente do capitalismo central, em que o processo de industrialização propiciou o desenvolvimento dos países como um todo, “a industrialização que ocorreu no quadro do capitalismo periférico não se orientou, na fase inicial, no sentido da formação de um sistema econômico nacional e sim no de reforçar a integração no sistema de divisão internacional do trabalho.”, conforme abordou Furtado (2008, p. 199).

Ainda segundo Furtado, algumas indústrias surgiram como simples prolongamento das atividades exportadoras visando a aumentar o valor adicionado pela atividade primária. Essas indústrias raramente criavam economias externas que viessem beneficiar outras atividades produtivas dentro do país. Outro bloco de indústrias surgiu diretamente ligado às importações, isto é, como uma forma de aumentar o valor das vendas do setor importador. Nesse sentido, na América Latina a depressão dos anos 30 contribuiu para o chamado modelo de industrialização substitutiva de importações.

Destarte, conforme assinalou Santos (1997), os espaços são diferenciados em função de uma combinação de técnicas diferentes, individualmente dotadas de um tempo específico, sendo o espaço, portanto, um resultado dos processos de produção ao longo da História.

Ao abordar sobre a riqueza das nações, Adam Smith enfatizou sobre como a divisão do trabalho originou. Segundo o autor, “O maior aprimoramento das forças produtivas do trabalho, e a maior parte da habilidade, destreza e bom senso com os quais o trabalho é em toda parte dirigido ou executado, parecem ter sido resultados da divisão do trabalho.” (SMITH, 1988a, p. 17).

Na análise de Smith, os países considerados ricos são os que dispõem de superioridade na manufatura e, conseqüentemente, dispõem de mais mecanismos para investirem na agricultura conforme a passagem a seguir:

As nações mais opulentas geralmente superam todos os seus vizinhos tanto na agricultura como nas manufaturas; geralmente, porém, distinguem-se mais pela superioridade na manufatura do que pela superioridade na agricultura. Suas terras geralmente são mais bem cultivadas, e, pelo fato de investirem mais trabalho e mais dinheiro nelas, produzem mais em proporção à extensão e à fertilidade natural do solo (op. cit., p. 19).

Entretanto, a desigualdade econômica entre as nações perpassa pelo aprimoramento das técnicas e das máquinas. Para Smith, ao executarem repetidas vezes a mesma tarefa, os operários se dedicaram a encontrar meios mais fáceis e rápidos para execução de suas funções.

Contudo, nem todos os aperfeiçoamentos introduzidos em máquinas representam invenções por parte daqueles que utilizavam essas máquinas. Muitos deles foram efetuados pelo engenho dos fabricantes das máquinas; [...] alguns desses aperfeiçoamentos fora obra de pessoas denominadas filósofos ou pesquisadores [...] (op. cit., p. 21).

No entanto, apesar do aprimoramento de máquinas e técnicas a partir dos operários, com a divisão do trabalho os executores desconhecem o processo integral da máquina ou da atividade, bem como Smith expôs que

[...] são poucas as necessidades que o homem consegue atender com o produto do seu trabalho. A maior parte delas deverá ser atendida com o produto do trabalho de outros, e o ser humano será então rico ou pobre, conforme a quantidade de serviço alheio que está em condições de encomendar ou comprar (op. cit., p. 36).

Nesse sentido, a maioria dos bens necessários à vida são produzidos por outras pessoas, sendo adquiridos mediante pagamento em espécie ou não, e muitas vezes nem mesmo o trabalhador tem condições de adquirir o que ele mesmo produziu. Toda a riqueza do mundo foi originada por meio do trabalho, e muitas vezes por meio da exploração do trabalho alheio. Na visão de Smith (1988a) não foi por ouro ou por prata, mas pelo trabalho que foi originalmente comprada toda a riqueza do mundo, e o valor dessa riqueza, são exatamente igual à quantidade de trabalho que essa riqueza lhes dá condições de comprar ou comandar.

Consequentemente, uma das problemáticas nas relações de trabalho é que “Os trabalhadores desejam ganhar o máximo possível e os patrões pagar o mínimo possível.” (op. cit., p. 63). Dessa forma, não há justiça quando os detentores dos meios de produção enriquecem a partir dos lucros exorbitantes gerados pelos baixos salários pagos aos trabalhadores.

E nesse sentido a divisão internacional do trabalho reforça espaços em detrimento de outros, como retrata a passagem a seguir:

[...] o crescimento no centro faz-se com difusão social dos frutos dos incrementos de produtividade, e na periferia com concentração. Por outro lado, como a periferia paga ao centro pela técnica que utiliza e como parte do excedente gerado na periferia é apropriado por empresas do centro, existe um fluxo permanente de recursos da periferia para o centro, o que significa que em condições normais a renda tende a concentrar-se em benefício do centro. Manifesta-se, na realidade, um duplo processo de concentração de renda: no conjunto do sistema, em benefício dos países centrais, e, dentro de cada país periférico, em benefício da minoria que reproduz o estilo de vida gerado no centro (FURTADO, 2008, p. 207).

Nesse contexto, Furtado como grande idealizador que foi e protagonista de vários projetos para o desenvolvimento do Brasil, elucida os gargalos brasileiros e aponta as possíveis soluções na sua obra *Um projeto para o Brasil* (1969).

A obra teve como objetivo identificar as causas da paralisia da economia brasileira entre 1962 e 1967 e vai além ao apresentar soluções efetivas visando à repartição da renda. Furtado tem como proposta principal demonstrar que somente uma ação articulada é capaz de reverter a situação através de um ataque simultâneo em todas as frentes, buscando também o apoio da população. Ele sabia que a tarefa era árdua, pois, paralela a fértil imaginação dos reformadores, existiam inimagináveis recursos dos que resistiam as mudanças sociais, mas a solução não era cair no niilismo ou desespero e sim transformar as ideias em ação.

Ele aponta a necessidade de realizar a reforma das estruturas econômicas, tendo, primeiramente que destruir cinco gargalos: o lento progresso tecnológico; a estrutura agrária; as grandes empresas públicas, e privadas que recebem investimentos públicos; integrar indústria e exportação; e investir em pesquisa científica e tecnológica. Para tanto, ele aponta a necessidade da autotransformação social a partir do controle de decisão e da participação social, tendo como ponto de partida as aspirações da coletividade.

Conquanto, ele afirmou que o Brasil tinha condições de industrialização antes de 1930 por dispor de uma base industrial, mercado interno e não dependência de importação de alimentos, mas faltou uma política adequada em virtude do governo ter sido absorvido pelos interesses vinculados à política do café e problemas quanto à dívida externa, causando, assim, miopia. Ele ainda destacou que houve um período de paralisia entre 1962 e 1967, justo em um momento de transição em que as decisões deveriam ser significativas, se referindo ao Golpe Militar em 1964. Nesse sentido ele indaga por que a industrialização não conduziu ao desenvolvimento autossustentado?

Furtado não ressalta em sua obra, mas talvez essa paralisia também tenha sido ocasionada pelo momento conturbado com a posse e a renúncia de Jânio Quadros (1960) e a posse de João Goulart em 1961. Este, dispondo de ideias reformistas e observando que a industrialização não estava beneficiando a todos, se engaja em um processo “socialista” de distribuição de terra e de reformas sociais, irritando, assim, o principal opositor: os Estados Unidos. Nesse contexto, diante da ameaça de implantação de um novo sistema socioeconômico no Brasil e na América Latina, o governo dos EUA exige providências e ordena uma ação incisiva dos militares brasileiros que derrubam o governo de Goulart e assumem o poder, instaurando o mais tenebroso período da história recente brasileira: a ditadura militar. Porém, vale lembrar que após a pausa industrial, no mesmo ano de publicação da obra supracitada (1968) inicia-se o período denominado “Milagre Econômico”, vigorando até 1972. E logo após (1974-1975) houve o acelerado crescimento da miséria no país. De fato, o governo militar instrumentalizou o espaço brasileiro com grandes obras, infraestrutura e investimento em pesquisa científica e tecnológica, mas tudo isso se deu sem que o trabalhador fosse beneficiado em face dos baixos salários. E todo esse desenvolvimento foi à base de uma grande soma de capital externo. Por outro lado, no início dos anos 1980 a crise se instala em face ao problema da dívida externa e, conseqüentemente, de uma grande dívida social.

Furtado enfatizou que nenhuma ação governamental deveria propiciar a diferenciação de renda, pois aí estava o grande gargalo que impedia o desenvolvimento do Brasil. Ele

abordava que no sistema de decisões do capitalismo, os problemas estavam atrelados ao aumento de salários com base na produtividade nas grandes empresas estrangeiras (filiais), enquanto as empresas brasileiras, sobretudo as menores, não realizavam essa ação, diferenciando, assim, as condições materiais entre os trabalhadores.

O perfil da demanda também propiciava diferenças nas condições materiais, impedindo o dinamismo econômico do país. Porém, o problema estava nessa diferenciação de acesso aos produtos, pois quanto maior a concentração de renda, mais se diversificava a demanda dos ricos e o progresso tecnológico torna-se para poucos, portanto, não dinamizava a economia. Dessa forma, ele sugeriu que os problemas deveriam ser sanados a partir de algumas medidas como: aumento de salários, sustentado com o progresso tecnológico; utilização de mecanismos como um melhor sistema fiscal para que houvesse desconcentração geográfica de renda na região Centro-Sul (região produtora), onde os baixos salários formavam, e ainda formam, o “exército de reserva”. Ou seja, a solução estava em mudar as decisões; descentralizar o poder contido na região produtora a partir de ações da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM); e mudar o perfil da demanda.

Quanto aos processos produtivos, ele apontou dois equívocos: ingenuidade em querer desarticular os oligopólios, pois o problema estava em quem definia os preços e para quem; e achar que o problema estava no progresso tecnológico, pois o impedimento estava nas decisões políticas quanto a subsídios, preços, salários, etc. Seria necessário excluir o imposto das indústrias de bens de capital e de bens intermediários para manter o trabalhador ao invés de máquinas e equipamentos novos. Porém, o próprio Furtado alertava quanto ao cuidado para que essa medida não concentrasse renda, pois nenhuma ação deveria promover a concentração de renda, nem entre os patrões e nem entre empregados.

Em relação à política fundiária, ele enfatizava que era preciso alimentar a cidade que trabalhava, pois a insuficiência alimentar diminuía a produção industrial. Para tanto, era preciso elevar o nível de vida do trabalhador rural e urbano para aumentar a produtividade e o consumo. Além disso, era necessário distribuir terra, pois a grande propriedade poupa mão de obra com a mecanização, excluindo assim, muitos trabalhadores que poderiam estar na sua propriedade cultivando para vender e assim ter recurso para consumir os produtos, sobretudo os industrializados. Dessa forma, seria possível formar uma demanda capaz de movimentar a economia. É válido ressaltar, que a proposta é importante, mas Furtado não cita a distribuição de terra como um bem em que todos deveriam ter acesso por ser um direito natural. Não é nesse sentido social, é puramente econômico, visando dinamizar a economia a partir do ciclo

produção/consumo. Porém, independente da intenção declarada, a proposta não deixa de ser válida.

Quanto às medidas em relação ao poder das empresas, ele propõe que é necessário que o Brasil realize seu progresso tecnológico a partir do investimento no fator humano para que as multinacionais estadunidenses não condicionem preços e padrões de consumo às empresas menores. Tais empresas são multifuncionais e multinacionais, que controlam várias atividades produtivas não relacionadas, tendo menor risco que uma firma especializada por dispor de poder financeiro e poder de manobra. Nesse sentido está a preocupação em capacitar os brasileiros através de investimento em P&D.

Ainda segundo o autor, a inserção de muitos conglomerados no Brasil após a segunda guerra interrompeu o empresariado nacional, além da aquisição de empresas locais e a captação dos mais capazes, configurando, assim, uma “fuga de cérebro” dentro do próprio país. Desse quadro decorre que os empresários nacionais direcionaram setores secundários ou estavam somente na abertura de frentes, causando, dependência. Nesse contexto, Furtado indagou se era possível dizer que existia um sistema econômico nacional.

Trazendo para os dias atuais, as medidas apresentadas por Furtado para dinamizar a economia brasileira e repartir a renda estão bastante longe de serem realizadas a começar pelas decisões políticas que insistem em perpetuar uma sociedade corrupta e clientelista. Quanto ao investimento em P&D, ainda é irrisório diante de outros países. Em relação às empresas, apesar de medidas para dificultar a entrada de multinacionais, estas ainda têm forte influência na economia brasileira com aspectos negativos, mas que também favorece ao consumidor diante da concorrência. Porém, houve outras medidas mais recentes como a redução de impostos para algumas linhas de produtos visando aumentar o consumo, mas ainda são alternativas inconsistentes por estarem sujeitas aos desequilíbrios de uma economia globalizada. Quanto às diferenças salariais, não houve redução, pelo contrário, cada vez mais se torna gritante, e os baixíssimos salários da maioria representam um grande gargalo.

Por fim, quando Furtado afirmou que enfraquecer o Estado como centro independente era renunciar à formação de um sistema econômico em função da coletividade nacional, demonstrou o quanto ele apostava em uma instituição na qual, além de fazer parte durante anos, acreditava bastante. Furtado não enxergou que apesar de suas ideias serem relevantes por estarem pautadas em um estudo econômico, não interessava a classe dominante nacional e nem a internacional. Inclusive ele advertiu que não seria tarefa fácil. Foi de fato um idealizador que procurou colocar em prática vários mecanismos para a repartição de renda, mas perdeu em parte para o capital. Suas ideias sempre convergiram para que as ações estatais

fossem concomitantes para não haver assimetrias. De fato, a articulação de políticas públicas é de suma importância para o êxito das ações governamentais. E para dar suporte a essa discussão teórica, o presente estudo também versa sobre três programas voltados para o espaço rural: Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Programa de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). Os mesmos serão analisados nos capítulos 4 e 5 com objetivo de analisar os avanços, limites, desafios e potencialidades de ações que visam o desenvolvimento rural no Brasil.

2.2.1 Interesses de Classe e Dependência

Se contrapondo a dependência como forma de sujeição dos países menos desenvolvidos aos países desenvolvidos, alguns autores enfatizam que a teoria Cepalina de base furtadiana não analisou amplamente as intenções e ações internas do país que contribuíram para o subdesenvolvimento, atrelando sua concepção quase que totalmente a acumulação de capital vinculada à desigualdade econômica entre os países. E partindo dessa premissa emergiu a tese de que a solução seria a industrialização interna para que o país se desenvolvesse. E nesse contexto, Colistete (2001, p.28) aborda que

[...] a CEPAL não foi a única influência estruturalista sobre as teorias da dependência e do capitalismo tardio, uma vez que pelo menos uma herança igualmente significativa foi a de uma tradição marxista com forte ênfase nas estruturas. Mas parece razoável supor que, inclusive pelos próprios vínculos dos principais autores daquelas correntes com a CEPAL, o estruturalismo cepalino deixou uma forte marca sobre o pensamento econômico brasileiro.

Porém, a tese de dependência ganhou outra conotação que não a da subordinação de países periféricos a partir da superioridade econômica dos países centrais exposta por Furtado. Autores como Frank (1980), Cardoso e Falleto (1977) e Oliveira (2003) abordaram sobre a existência de relações de interesses que propiciaram o “desenvolvimento do subdesenvolvimento” (FRANK, 1980).

No ano de 1960, Frank realiza uma abordagem sobre o subdesenvolvimento através da análise das relações dependentes de produção e de troca no interior do processo mundial de acumulação de capital. Uma das suas indagações refere-se às considerações até então conhecidas de que as colônias são nações vitimadas por forças externas emanadas da metrópole. Esta tese está associada à Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL)

das Nações Unidas, mas também é identificável em algumas interpretações norte-americanas do desenvolvimento histórico dos Estados Unidos. De acordo com ela, a produção de matérias-primas básicas para exportação induz ao subdesenvolvimento em lugar do desenvolvimento, e o desenvolvimento econômico, especialmente o industrial, é por sua vez dependente do crescimento de um mercado interno. Nesse sentido, Frank não concorda com essa tese e assinala que existem causas internas basilares da “dependência externa”.

O autor abordou que o desenvolvimento capitalista e a industrialização prosperaram na maior parte da Europa ocidental e em suas colônias de povoamento branco ultramarinas, especificamente nos Estados Unidos, Canadá, Austrália e Nova Zelândia, enquanto as outras nações estavam atrasadas economicamente. Contudo, ele se afasta da ideia de que as razões do subdesenvolvimento recaiam somente sobre a acumulação de capital emergida da subordinação às nações mais avançadas tecnicamente. No caso da América Latina ele ressalta:

[...] o próprio grupo social que havia lutado pela independência política formal da América Latina em relação à Espanha e Portugal e seus descendentes econômico-político-social-ideológicos de gerações posteriores, foram, pelas mesmas razões de interesse próprio, os instrumentos condescendentes da consolidação do desenvolvimento de subdesenvolvimento na América Latina [...] (FRANK, 1980, p.111).

O autor enfatiza que os esforços latino-americanos de desenvolvimento nacional no século XIX foram substituídos pelas políticas de subdesenvolvimento dos interesses exportadores e da Grã-Bretanha, sendo a política de livre comércio a principal. Conquanto, ele afirmou que embora os latino-americanos soubessem que o livre-comércio aceleraria o “desenvolvimento de subdesenvolvimento”, evidenciado, segundo ele, em muitos debates e documentos parlamentares, os produtores e exportadores de produtos primários impuseram o livre-comércio porque era do interesse deles.

Nessa linha de pensamento Cardoso e Falleto (1977) criticam o conceito de dependência, enfatizando que não existe dependência entre uma nação e outra. Trata-se de relações de interesses ou coações que ligam uma classe a outra, em que a tríade Estado, Classe e Produção se relacionam. Eles expõem que duas falácias prejudicam as interpretações sobre dependência: “[...] a crença no condicionamento mecânico da situação político-social interna (ou nacional) pelo domínio externo, e a ideia oposta de que tudo é contingência histórica.” (op. cit., p. 140).

De fato nem tudo é contingência histórica, apesar da sua grande contribuição para a Divisão Internacional do Trabalho. A dependência está intrinsecamente atrelada às relações

de interesse entre as elites mundiais, sendo a elite interna o reflexo do pensamento de que é necessário a união para que as estruturas sejam mantidas.

Francisco de Oliveira é outro autor que aborda sobre a teoria da dependência, atribuindo esta condição à dualidade quanto à subordinação aos países centrais atrelada aos interesses internos de um país. Para o autor, o subdesenvolvimento não é uma formação simplesmente histórica, e sim uma produção da expansão do capitalismo como uma reserva de acumulação primitiva do sistema global. Ele ressaltou que os teóricos ao enfatizarem o aspecto da dependência, conhecida como a relação centro-periferia, quase deixaram de abordar sobre os aspectos internos de dominação referentes às estruturas de acumulação próprias de países como o Brasil, pois

Toda questão do desenvolvimento foi vista pelo ângulo das relações externas, e o problema transformou-se assim em uma oposição entre nações, passando despercebido o fato de que, antes de oposição entre nações, o desenvolvimento ou crescimento é um problema que diz respeito à oposição entre classes sociais internas (OLIVEIRA, 2003, p. 33).

Indagando para quem serve o desenvolvimento capitalista no Brasil, o autor afirma que a partir de estereótipos de “desenvolvimento econômico autossustentado”, “internalização do centro de decisões”, “integração nacional”, “planejamento”, “interesse nacional”, sustentaram a política do desenvolvimentismo, desviando a atenção teórica e a ação política do problema da luta de classes para os reais fatores do subdesenvolvimento. Para ele, a teoria do subdesenvolvimento foi a ideologia do chamado período populista, e se ela hoje não cumpre esse papel é porque a hegemonia de uma classe se afirmou. Segundo ele, os regimes políticos populistas no Brasil ocorreram entre 1930 e 1964, sendo a revolução de 1930 um marco em face do fim da hegemonia agrário-exportadora e o início da predominância da estrutura produtiva de base urbano-industrial. Nesse período assiste-se à emergência e a ampliação das funções do Estado até os anos do governo de Kubitschek.

Assim, partindo das abordagens sobre a dependência, conclui-se que, atrelada a acumulação capitalista a partir da relação econômica desigual entre os países, é preciso considerar os interesses econômicos do poder externo e interno para explicar o processo de dominação-subordinação, pois o subdesenvolvimento também está relacionado a um jogo de interesses entre as elites mundiais, incluindo-se as dos países atrasados economicamente, em face da nova configuração produtiva de base urbano-industrial, em que a intensificação das relações comerciais contribuiu para a consolidação da classe dominante dentro e fora do país,

demonstrando, assim, que somente a tese da subordinação não é suficiente para explicar o subdesenvolvimento. A elite sempre estará unida, seja em nível local, nacional ou mundial.

Nesse sentido, qual seria o papel das instituições para sanar as distorções socioespaciais? Qual o sentido da liberdade como fator de desenvolvimento e, conseqüentemente, o sentido da não subjugação a partir das oportunidades? É o que será abordado a seguir.

2.3 O Papel das Instituições e a Liberdade como fator de Desenvolvimento

Em outra perspectiva de desenvolvimento está a abordagem do economista Douglas North e o economista indiano Amartya Sen, que é um dos protagonistas do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). O primeiro aborda sobre o desenvolvimento a partir da transformação das instituições e das organizações e o segundo aborda sobre a liberdade como fator de desenvolvimento, sendo ela propiciada também pelas políticas públicas nos países atrasados economicamente.

A questão central da história econômica e do desenvolvimento econômico é para dar conta da evolução das instituições políticas e econômicas que criam um ambiente econômico que induz o aumento da produtividade. Instituições para capturar os ganhos do comércio (NORTH, 1991). Nesse sentido, o autor expõe que o enigma central da história humana é para explicar os caminhos amplamente divergentes de mudança histórica, o porquê que as sociedades dispõem de desempenhos tão díspares se descendemos da caça primitiva. O fosso entre países ricos e pobres, entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, é tão grande hoje como sempre foi e talvez muito mais amplo do que nunca. O autor questiona quais condições querem levar a novas divergências ou produzir convergência, e o que explica sociedades vivendo em estagnação em longo prazo ou em total declínio no bem-estar econômico, e como explicar o desempenho radicalmente diferencial das economias durante longos períodos de tempo? A resposta, segundo ele, depende da diferença entre instituições e organizações e da interação entre ambos que molda a direção da mudança institucional (NORTH, 2007).

North (1992) enfatiza que as instituições exercem papel fundamental para o desenvolvimento ou estagnação de um país. Ele afirma que *“institutions are not necessarily or even usually created to be socially efficient; rather they, or at least the formal rules, are*

created to serve the interests of those with the bargaining power to create new rules.”⁵ (NORTH, 1992, p. 03). Assim, a instituição tem o poder de reforçar alguns grupos e estes podem ter poder de barganha para competir.

O autor reforça que a “successful development policy entails an understanding of the dynamics of economic change if the policies pursued are to have the desired consequences.”⁶ (op. cit., p. 05), entendendo que a economia deve estar submetida as regras políticas e não o contrário, porém esta última deve sempre acompanhar as mudanças econômicas para a adequação das regras. Nesse contexto, ele dá o exemplo do dinamismo econômico do Japão que se deu a partir da adequação política ao contexto econômico global, não permitindo que as flutuações do sistema desequilibrasse facilmente a economia do país. Assim, North coloca no cenário do desenvolvimento as instituições e as organizações, distinguindo-as da seguinte forma:

*Institutions are the rules of the game of a society or more formally are the humanly-devised constraints that structure human interaction. They are composed of formal rules (statute law, common law, regulations), informal constraints (conventions, norms of behavior, and self-imposed codes of conduct), and the enforcement characteristics of both. Organizations are the players: groups of individuals bound by a common purpose to achieve objectives. They include political bodies (political parties, the senate, a city council, a regulatory agency); economic bodies (firms, trade unions, family farms, cooperatives); social bodies (churches, clubs, athletic associations); and educational bodies (schools, colleges, vocational training centers). (op. cit., p. 05-06).*⁷

Para ele, as premissas para a mudança institucional estão relacionadas ao intercâmbio entre instituições e organizações da economia, sendo a concorrência como elemento chave para a mudança institucional. Para tanto, é necessário investir em habilidades e conhecimentos, visando contribuir com as percepções e as escolhas que possibilitarão as

⁵ “As instituições não são necessariamente ou até mesmo geralmente criadas para serem socialmente eficientes; pelo contrário, ou pelo menos pelas regras formais, são criadas para servirem aos interesses daqueles com o poder de barganha para criar novas regras.”

⁶ “Política de desenvolvimento bem sucedida implica no entendimento das dinâmicas da mudança econômica, se as políticas pretendidas são suscetíveis a terem as consequências desejadas.”

⁷ “As instituições são as regras do jogo de uma sociedade, ou, mais formalmente, são as limitações humanamente concebidas que estruturam a interação humana. Elas são compostas por regras formais (lei estatutária, direito comum, regulamentos), obrigações informais (convenções, normas de comportamento e códigos autoimpostos de conduta), e por características de cumprimento de ambas. As organizações são os jogadores: grupos de indivíduos sujeitos a um propósito comum para atingir objetivos. Esses incluem entidades políticas (partidos políticos, o senado, a câmara municipal, uma agência reguladora); entidades econômicas (empresas, sindicatos, fazendas familiares, cooperativas); entidades sociais (igrejas, clubes, associações atléticas); e entidades educacionais (escolas, faculdades, centros de treinamento vocacional).”

alterações institucionais, pois “*The rate of learning determines the speed of economic change, the kind of learning determines the direction of economic change.*”⁸ (op. cit., p. 06).

North (2005) ainda reforça a necessidade de compreender as condições humanas para se concentrar na intencionalidade dos jogadores que possam influenciar nas tomadas de decisão. E por fim, ele enfatiza que as percepções dependem da forma como as informações são processadas pelos que compõem as organizações, as quais contribuirão ou não para o adiantamento. Contudo o autor reconhece que o desenvolvimento de uma teoria dinâmica de mudança social é hoje um dos grandes desafios do cientista social.

O autor Amartya Sen (2000) apresenta a liberdade como fator de desenvolvimento. Para ele, as oportunidades propiciam liberdade e as condições materiais deficientes causam pobreza e exclusão involuntária. Ele ressalta que a pobreza não pode ser vista apenas como um problema de baixa renda, e sim como um fator de privação de capacidades básicas, em que estas podem refletir em subnutrição significativa, morte prematura, entre outros problemas que poderão ser irreversíveis.

Segundo Sen, o desenvolvimento demanda que se removam as principais fontes de privação de liberdade, entre elas a pobreza, tirania, carência de oportunidades econômicas e a negligência dos serviços públicos. Assim, a análise do desenvolvimento exposta por Sen considera as liberdades dos indivíduos como os elementos constitutivos básicos, pois

[...] atenta-se particularmente para a expansão das “capacidades” (*capabilities*) das pessoas de levar o tipo de vida que elas valorizam – e com razão. Essas capacidades podem ser aumentadas pela política pública, mas também, por outro lado, a direção da política pública pode ser influenciada pelo uso efetivo das capacidades participantes do povo. (SEN, 2000, p. 30).

O autor apresenta a relação de mão dupla do papel da política pública, que ao mesmo tempo em que propicia o aumento da capacidade dos indivíduos para a obtenção de melhores condições de vida, ela também amplia a capacidade de avaliação das políticas e contribuem para os redirecionamentos necessários para que o público-alvo seja atingido eficazmente. Nesse contexto, ele aborda que entre outros fatores, o problema do desemprego vai além de constituir um problema de renda, sendo

⁸ “O índice de aprendizado determina a velocidade da mudança econômica, o tipo de aprendizado determina a direção da mudança econômica.”

[...] também uma fonte de efeitos debilitadores muito abrangentes sobre a liberdade, a iniciativa e as habilidades dos indivíduos. Entre seus múltiplos efeitos, o desemprego contribui para a “exclusão social” de alguns grupos e acarreta a perda de autonomia, de autoconfiança e de saúde física e psicológica (op. cit., p.35-36).

Em relação ao comedimento financeiro, Sen enfatiza que o obstáculo não está na existência de mercado, e sim no despreparo para usar as transações do mercado. Ele afirma que não se deve suprimi-lo, apenas permitir que ele funcione melhor. Nesse sentido, seu pensamento é similar ao de North quando afirma que “As realizações globais do mercado dependem intensamente das disposições políticas e sociais” (op. cit., p. 169). North apresenta a importância das disposições políticas para que a economia funcione melhor e promova o desenvolvimento socioeconômico, e Sen acrescenta esta condição com as políticas públicas. Para ele, as políticas para a educação, saúde e reforma agrária, etc., são necessárias para que as oportunidades sejam ampliadas e o mercado seja mais bem aproveitado, conferindo ao processo um caráter de complementaridade, pois o problema é ampliado em um contexto de desigualdade de liberdades quando existe um agrupamento de desvantagens. Daí ele afirmar que “os abrangentes poderosos mecanismos de mercado têm de ser suplementados com a criação de oportunidades sociais básicas para a equidade e a justiça social.” (op. cit., p. 170). Na passagem a seguir, o autor reforça a importância das políticas públicas na criação de oportunidades sociais nos países em desenvolvimento:

[...] no passado dos atuais países ricos encontramos uma história notável de ação pública por educação, serviços de saúde, reformas agrárias etc. O amplo compartilhamento dessas oportunidades sociais possibilitou que o grosso da população participasse diretamente do processo de expansão econômica (op. cit., p. 170).

Para Sen, o desenvolvimento humano não só propicia a qualidade de vida, mas capacita as pessoas para a atividade produtiva, podendo estas aproveitarem as oportunidades do comércio global cada vez mais exigente quanto ao controle de qualidade e produções segundo especificações. Além disso, Sen reforça que a melhora nos serviços de saúde e nutrição favorecem a produtividade. Nesse contexto, ele apresenta o exemplo do Japão que também se desenvolveu em face das políticas públicas, sobretudo no âmbito educacional.

Por fim, Sen critica o uso vultoso dos recursos públicos em setores como os direcionados a ação bélica, em detrimento dos destinados aos salários de professores e

enfermeiras, por exemplo. Ele afirma que “[...] a retificação dessa anomalia requer não a crítica ao comodismo financeiro, e sim um exame mais pragmático e receptivo de reivindicações concorrentes dos fundos sociais.” (op. cit., p. 172). Além disso, ele ressalta que os debates não podem se restringir à desigualdade de renda, deve-se direcionar o debate também para a abordagem quanto às outras privações como desemprego, doenças, baixo nível de instrução e exclusão social. Contudo, é válido ressaltar que as condições materiais ínfimas citadas por Sen de fato limitam a percepção do indivíduo quanto ao sistema de exploração, mas o sentido de bem-estar pode variar de acordo com o indivíduo, estando muitas vezes para além dos aspectos econômicos. Obviamente que os bens materiais propiciam conforto, praticidade, saúde, etc., mas não é um fator determinante para o bem-estar e a felicidade, mesmo para àqueles que percebem as injustiças sociais, ou seja, a concepção de ambas as condições também está atrelada a valores culturais ou individuais.

Semelhante em alguns pontos ao pensamento de Sen, o professor Ignacy Sachs aborda sobre o desenvolvimento incluyente, sustentável, sustentado (2004), afirmando que é necessário que ocorra uma inclusão justa, se opondo ao desenvolvimento “excludente” (do mercado de consumo) e “concentrador” referindo-se a renda e a riqueza. Ele elucida que a igualdade, equidade e a solidariedade fazem parte do conceito de desenvolvimento, diferenciando-se, assim, do economicismo redutor. Além disso, o desenvolvimento sustentável proposto não se restringe apenas à dimensão ambiental. Visando a solidariedade com a geração atual e com as gerações vindouras, soma-se a ela, a dimensão da sustentabilidade social do desenvolvimento.

O autor ressalta que é preciso garantir o exercício dos direitos civis e políticos e assinala que as políticas sociais compensatórias deveriam ir além, incluindo subsídios ao desemprego. Contudo, para Sachs a educação é o fator mais relevante para o desenvolvimento em face da conscientização, da compreensão dos direitos humanos, e, conseqüentemente, da autonomia. Conquanto, ele reconhece que apenas ela não é suficiente para se ter acesso à um trabalho digno, e ressalta (2004, p.13):

O desenvolvimento, distinto do crescimento econômico cumpre esse requisito, na medida em que os objetivos do desenvolvimento vão bem além da mera multiplicação da riqueza material. O crescimento é uma condição necessária, mas de forma alguma suficiente [...] para se alcançar a meta de uma vida melhor, mais feliz e mais completa para todos.

O autor apoia os programas de assistência à educação, saúde e moradia, mas enfatiza que mais importante do que as políticas de redistribuição de renda são as políticas de emprego, pois estas mudam a renda primária e propiciam a autonomia, enquanto que as primeiras demandam despesas contínuas. Ele apoia as medidas compensatórias, mas ressalta que o grande gargalo está no acesso ao emprego como pode ser observado a seguir:

Enquanto persistirem as abismais diferenças sociais e os níveis de exclusão que conhecemos hoje no Brasil, as políticas sociais compensatórias serão indispensáveis, além da urgência em se promover o acesso universal aos serviços sociais de base – educação, saúde, saneamento, moradia. Porém, o emprego e o auto-emprego decentes constituem a melhor maneira de atender às necessidades sociais [...] (op. cit., p. 116-117).

Ele ainda expõe que “a economia capitalista é louvada por sua inigualável eficiência na produção de bens (riquezas), porém ela também se sobressai por sua capacidade de produzir males sociais e ambientais.” (op. cit., p. 41). Nesse sentido, o autor ressalta que o desenvolvimento só é possível a partir da conjunção de diversos fatores como apresentado na passagem a seguir:

O desenvolvimento sustentável obedece ao duplo imperativo ético da solidariedade com as gerações presentes e futuras, e exige a explicitação de critérios de sustentabilidades social e ambiental e de viabilidade econômica. Estritamente falando, apenas as soluções que considerem estes três elementos, isto é, que promovam o crescimento econômico com impactos positivos em termos sociais e ambientais, merecem a denominação de desenvolvimento [...] (op. cit., 2004, p. 36).

Sachs aborda ainda sobre a importância de se investir nas potencialidades locais como o artesanato artístico através de um programa abrangente, inclusive com subsídios e a intermediação entre os artesãos e os mercados internacionais. Porém, se contrapondo a Sachs nessa questão, Oliveira (2004, p. 38) afirma que “[...] podemos deliciar-nos com as delicadas rendas das rendeiras desde o Maranhão até Sergipe, mas essa herdada e cultivada habilidade que vem da nossa herança portuguesa não fará mais do que encher os olhos, mas não enche a pança.”, ou seja, Oliveira não acredita que somente as atividades locais, a exemplo do artesanato, possam contribuir de forma significativa para alavancar os mais pobres frente aos empreendimentos mais sofisticados.

Por fim, Sachs sugere que o projeto nacional de desenvolvimento deva surgir gradualmente de um diálogo conduzido, tanto em nível local quanto nacional, entre todos os atores do processo (governo, camponeses, trabalhadores, empresários, intelectuais e a sociedade civil organizada), visando alcançar os objetivos negociados e definindo obrigações

contratuais das partes envolvidas. E conclui enfatizando que é imprescindível que haja “[...] um conjunto de políticas públicas complementares baseadas no princípio do tratamento desigual aos desiguais, neste caso, de ações afirmativas que favoreçam os pequenos produtores e os empreendimentos de pequeno porte [...]” (SACHS, 2004, p. 100).

Assim, desde a industrialização as diferenças gritantes entre os espaços tornaram-se mais nítidas. A exclusão de milhares de pessoas em relação aos lucros gerados e o atraso industrial e tecnológico definem os espaços marginalizados quanto ao processo lucrativo na Divisão Internacional do Trabalho. Concomitantemente, o desenvolvimento de algumas nações, pautado na exploração de outros povos, no investimento em educação e alta tecnologia, acaba por definir o desenvolvimento desigual e combinado entre os países e nos países atrasados economicamente, onde o capitalismo entrelaça o arcaico e o moderno.

Dessa forma, a desigualdade não está presente apenas entre as nações, mas é intrínseca a qualquer subespaço do planeta, pois os desequilíbrios também estão presentes nos países desenvolvidos. As classificações são médias importantes, devendo-se observar quais parâmetros estão sendo utilizados, mas nem sempre é possível retratar a realidade, pois onde não há universalidade de direitos o termo “desenvolvido” torna-se frágil. Este estágio condiz à existência de equilíbrio em todos os aspectos, desde os socioeconômicos aos ambientais. Porém, se não alcançou o nível ideal, por certo ainda representa apenas um processo que poderá ou não levar ao patamar de desenvolvido. Como afirma Furtado (1981, p. 18) “[...] mesmo nos países em que mais avançou o processo de acumulação, parte da população não alcança o nível de renda real necessária para satisfazer o que se considera como sendo necessidades elementares.”, e somando-se aos imigrantes oriundos de países subdesenvolvidos, torna-se evidente a formação de uma periferia nos países centrais, onde vários povos lutam por sobrevivência, tanto de forma lícita como ilícita. Assim, diante de tantas contradições observa-se que existem diversos impeditivos para que a população de um país alcance um nível satisfatório de vida e possa ser classificado de desenvolvido.

Diante do exposto, conclui-se que apesar das diversas formas de Estado e as diferentes teses para a sua criação, essa instituição é soberana perante a sociedade civil e constitui o principal agente de desenvolvimento. De fato, com o surgimento do Estado consolidou-se o território, a nação e a “soberania”, mas de forma alguma representou o interesse de todos.

Em suma, o período não estatal pode ser considerado desde os primórdios da humanidade até a época dos Impérios. Porém, a não existência do Estado não significa ausência de comando, pois a liderança sempre existiu na história humana. As organizações políticas ou não supõem uma necessidade de administração, mas em nada significa que deva

ser parcial. Embora a sociedade política seja vista separada da sociedade civil, esta compõe aquela direta e indiretamente, e apesar da expressão sociedade civil significar por vezes “civilizado”, em nada deve ser considerada positiva, pois a sociedade dita moderna ou civilizada é composta por classes e grupos com ideias e comportamentos diferentes que, impelidos ou não pelo sistema, lutam por seus interesses de forma ilícita na maioria das vezes.

A problemática está relacionada ao funcionamento parcial do Estado, intensificando as proposituras de implantação de outra forma de liderança ou sistema. Contudo, é prematuro afirmar que somente a dissolução do capitalismo, do Estado e da propriedade privada resolveria todos os problemas da sociedade no contexto atual. De fato a lógica perversa do sistema seria diluída representando um grande avanço, mas a relação de poder e as animalidades continuariam a existir e ameaçaria qualquer ordem social que se pretendesse estabelecer por não existir um pensamento único. Assim haveria grande probabilidade de implantação de outro sistema, mas não a garantia de sua permanência, pois a fragilidade do ser vai além da individualidade e das condições socioeconômicas impostas pelo capitalismo. Daí a existência de mais pessoas esclarecidas do que civilizadas. Lembrando ainda, que em um mundo globalizado com soberanias estatais relativamente diluídas pelos organismos financeiros, qualquer exceção estará fadada a sucumbir se não se estruturar internamente para viver independente das relações externas, pois as transformações dificilmente se dariam simultaneamente no planeta, mesmo existindo os levantes nos momentos de crise.

A busca, portanto, deve ser por ações conjuntas para que as transformações ocorram concomitantemente em todos os aspectos, mesmo na condição de sujeição ao capital e frente a governos parciais. É preciso aumentar a capacidade solidária e organizativa dos trabalhadores para que haja a reforma do Estado ou a implantação de outra forma de organização social, visando à construção sólida de um sistema coletivo, mesmo que seja em um futuro distante, pois é preciso lapidar as sociedades para que os fatos não sejam destruídos pelas forças das coisas como a história já mostrou.

Contudo, é válido ressaltar que as pequenas rupturas ocorrem a todo o momento através de diferentes agentes e não podem ser idealizadas a partir de um único episódio. A evolução, seja em qualquer aspecto, não se dá de forma repentina, e sim através das pequenas batalhas. Obviamente que para se alcançar um nível satisfatório de desenvolvimento é preciso solucionar os problemas fundantes da desigualdade através de ações simultâneas. Porém, em curto prazo é preciso sanar problemas como a violência, pois as ações punitivas parciais ou a ausência das mesmas encorajam os atos ilícitos. A relativa ordem em muitos países considerados desenvolvidos não se deve apenas às boas condições materiais dos indivíduos,

mas também pela certeza da punição legal. Dessa forma, a mudança deve continuar sendo construída através das reivindicações, do esclarecimento às classes menos favorecidas e a partir da divulgação de ideias e informações que possibilitem aumentar a capacidade de luta, pois a meta principal deve ser a melhoria das práticas sociais. Para tanto, os “bons” devem ter o atrevimento dos “maus” para que essa inversão ocorra com maior celeridade.

Não se trata de acreditar que seja uma tarefa fácil diante da complexidade política e econômica vivenciada, sobretudo quando a sociedade é impedida de participar, a exemplo do aconteceu no Estado populista autoritário na década de 1950 ou no Estado “populista” atual em que a população é convocada a participar, mas não foi culturalmente preparada ou motivada para se reconhecer como sujeitos do processo, esbarrando muitas vezes nas distorções políticas e na negação de direitos. Porém, mesmo que as ações ainda sejam insuficientes, as propostas são válidas. O contexto requer medidas emergenciais para iniciar o processo de mudança, mas requer também transparência, fiscalização e punição aos transgressores.

Nesse sentido, partindo do pressuposto que vivemos em uma sociedade de classes, como esta pode atuar de forma coletiva e solidária quando o próprio Estado permite as incongruências na sua representação federal, estadual e municipal? De fato o Estado é o agente principal para promover o desenvolvimento, mas muitas vezes ele não atua de forma a garantir o bem-estar social, apesar de saber que a sua ausência também traria pontos negativos, principalmente em momentos de crise. Obviamente que os desafios ainda são muitos, pois a partir das contradições combinadas do sistema capitalista permite-se fazer uma leitura de um dos obstáculos ao desenvolvimento, pois muitos querem o poder e por ele fazem o inimaginável. E nesse contexto, a Geografia exerce um papel fundamental, pois extrai dos discursos e dos aspectos paisagísticos a essência, contribuindo assim para a construção do pensamento crítico e atuante frente aos problemas.

Nesse sentido, ao contextualizar sobre o Estado nas diferentes correntes e formas, não se pode conferir a ele como a organização mais viável de administração. Porém, da mesma forma não se pode pensar que uma revolução nos moldes propostos seja o melhor caminho, apesar das ideias de Marx estar entre as mais importantes da história e representarem um marco fundamental na humanidade. Contudo, mesmo sabendo que a revolução seja possível para iniciar a implantação do bem comum, ela e nenhuma outra estão livres de obstáculos após a tomada de poder, pois o socialismo seria estabelecido por seres humanos que, apesar de um determinado momento disporem da mesma ideia, estão suscetíveis às mudanças de pensamento ao longo da história, havendo, assim, o perigo de desvios de conduta. Portanto,

nada assegura que os desvios não ocorram ao longo do processo, o que instauraria uma correlação de força entre os grupos e o vencedor definiria a ordem a ser estabelecida: o fim último que é o comunismo mundial; o autoritarismo constante; ou o retorno ao sistema vigente. Porém, torna-se importante ressaltar que toda tentativa para a equidade é válida. E quanto aos riscos, estes fazem parte das mudanças, e muitos deles foram previstos pelos marxistas.

Em relação ao papel do Estado no desenvolvimento, Norh (1992), Sen (2000) e Sachs (2004) apontaram problemas e apresentaram mecanismos de inclusão apostando nas ações institucionais, tendo como destaque a educação. De fato, algumas políticas podem representar ações assistencialistas, mas também podem ser entendidas como ações emergenciais em face da complexidade das sociedades corrompidas e divididas, em que a pobreza torna-se um mecanismo de troca. Além das condições materiais degradantes abordadas por Sen, a ação da sociedade torna-se limitada em virtude da dependência financeira e da instabilidade laboral de muitos trabalhadores. Tais fatores impedem que a maior parte da população compreenda quais são os elementos propulsores da exploração e da desigualdade ou agem no sentido de dificultar as reivindicações. Porém, nada impede que as mudanças sejam iniciadas nessa condição desfavorável, pois a ação deve ser permanente. Quanto mais pessoas forem sensibilizadas de que as transformações são possíveis e necessárias, aumenta-se a capacidade de luta, e independente dos obstáculos, os mecanismos de desenvolvimento devem ser colocados em prática, impedindo, assim, que ele se torne apenas um ideário. Daí a importância de toda forma de mobilização mesmo sabendo do longo caminho, pois reformar uma sociedade corrompida é uma tarefa árdua, mas não impossível de ser realizada no cotidiano, independente se ocorrerão outras tentativas de revolução.

Quanto ao desenvolvimento desigual entre os países, foi possível observar que a diferenciação é inerente ao sistema capitalista, em que a acumulação primitiva a partir da subordinação dos países periféricos pelos países centrais, as relações desiguais de produção, e o consenso da elite dos países menos desenvolvidos foram alguns fatores desencadeantes. É preciso reforçar que a elite sempre irá defender seus interesses de classe independente de pátria. Entretanto, pode-se suscitar que essa elite também foi e ainda é impelida pelo sistema, mas nem todas as ações devem ser justificadas apenas pelo domínio do capital, mesmo ele sendo o principal norteador das práticas humanas, pois a complexidade da conjuntura vai além desse fator.

CAPÍTULO 3

POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO RURAL: DO ESPAÇO PENSADO AO ESPAÇO POSSÍVEL

CAPÍTULO 3

3 POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO RURAL: DO ESPAÇO PENSADO AO ESPAÇO POSSÍVEL

Não basta levantar o fraco, é preciso mantê-lo depois.

Shakespeare

3.1 Propriedade da Terra e Agricultura Familiar

A fome é um dos aspectos mais negativos da história humana. A negação da cidadania e da democracia perpassa pela negação à alimentação. Nesse contexto, “o estudo da agricultura é de fundamental importância para a humanidade, em que o espaço adquire papel de destaque, uma vez que se considere a dimensão espacial como variável relevante para o desenvolvimento.” (DINIZ, 1986, p. 15).

Engels (1984) assinalou que depois da compra de mercadorias por dinheiro, vieram os empréstimos, e com eles os juros e a usura. Posteriormente, ao lado da riqueza em mercadorias e escravos, ao lado da fortuna em dinheiro, apareceu a prosperidade em terras. A posse de parcelas do solo, concedida primitivamente pela gens ou pela tribo aos indivíduos, fortalecera-se a tal ponto que a terra já podia ser transmitida por herança e, conseqüentemente, tornar-se mercadoria. Assim, com a expansão do comércio, o dinheiro, a usura, a propriedade territorial e a hipoteca, progrediram rapidamente a centralização e a concentração das riquezas nas mãos de uma classe pouco numerosa, o que se fez acompanhar do empobrecimento das massas e do aumento numérico dos pobres.

Segundo Marx (2006), o primeiro pressuposto da forma inicial da propriedade da terra é uma comunidade humana, tal como surge a partir da evolução espontânea: a família, a tribo formada pela ampliação da família ou pelos casamentos entre famílias, e combinações de tribos. Pode-se considerar como certo que o pastoreio, ou seja, a vida nômade é a primeira forma de sobrevivência, na qual a tribo não se estabelece em lugar fixo, aproveitando o que encontra no local e logo indo adiante. Portanto, a comunidade tribal, o grupo natural, não surge como consequência, mas como a condição prévia da apropriação e uso conjuntos,

temporários, do solo. A terra, portanto, é o grande laboratório, o arsenal que proporciona tanto os meios e objetos do trabalho como a localização, a base da comunidade.

Assim, a propriedade da terra e a agricultura constituem a base fundante da ordem econômica e, conseqüentemente, o objetivo econômico é a produção de valores de uso, isto é, a reprodução dos indivíduos em determinadas relações com sua comunidade, da qual constituem o alicerce os seguintes elementos: a terra como o instrumento original de trabalho e como condição preliminar do trabalho (MARX, 2006). Nesse sentido, Marx assinalou que a terra não deve ser conquistada por meio de trabalho e sim ser a sua condição preliminar de trabalho, significando que a propriedade da terra além de ser o substrato laboral é um direito.

Ao abordar sobre a relação campo-cidade, Marx enfatizou que

A maior divisão do trabalho material e mental é a separação da cidade e campo. O antagonismo entre cidade e campo começa com a transição da barbárie para a civilização, da tribo para o Estado, da localidade para a nação, e percorre toda a história da civilização, até nossos dias [...]. A existência da cidade implica, ao mesmo tempo, a necessidade de administração, de polícia, de impostos, etc., em resumo: do município e, pois, da política em geral. Aí, primeiramente, tornou-se expressa a divisão da população em duas grandes classes, diretamente baseada na divisão do trabalho e nos instrumentos de produção. A cidade já é, na realidade, a concentração de população, de instrumentos de produção, de capital, de prazeres, de necessidades, enquanto o campo representa, justamente, o oposto, seu isolamento e separação. O antagonismo da cidade e campo só pode existir como consequência da propriedade privada (op. cit., p. 118).

Ao analisar sobre a riqueza advinda das atividades comerciais e industriais no contexto europeu em detrimento da agricultura, Smith enfatizou que

A cada dia observamos surgirem as maiores fortunas, adquiridas no decurso da vida de uma só pessoa, por meio da atividade comercial e manufatureira, muitas vezes a partir de um capital muito pequeno, e às vezes sem nenhum capital inicial. Ora não haja em toda a Europa, durante o decurso do corrente século, um único exemplo de uma grande fortuna adquirida por meio de atividade agrícola, durante a vida de um único indivíduo, e partindo de um capital pequeno ou nulo (SMITH, 1988a, p. 284).

No período de sua reflexão em 1976, Smith (1988a) ressaltou que a agricultura na Europa era capaz de absorver mais capital do que estava absorvendo, porque a política europeia fez com que os negócios na cidade fossem mais vantajosos do que aplicar recurso no campo.

Fato que se aplica a muitas nações, na atualidade, em face de investirem pouco ou mal na agricultura, sobretudo porque não investem em tecnologia e em assistência técnica. Devendo-se, portanto, repensar o papel da educação e da formação de pesquisadores, pois somente através do investimento educacional voltado para a produção científica, bem como para a formação cidadã, que um país pode alcançar o desenvolvimento. Nesse contexto, o papel do Estado em gerar oportunidades através de políticas públicas torna-se importante por constituir um caminho para a emancipação do homem da cidade e do campo.

A partir da noção de integralidade, no segundo volume de sua análise sobre a riqueza das nações, Smith (1988b) aborda sobre a relação campo-cidade, em que

[...] o campo fornece à cidade os meios de subsistência e os materiais a serem manufaturados. A cidade restitui isso devolvendo aos habitantes do campo parte da produção manufaturada. [...]. O ganho dos dois são mútuos e recíprocos, sendo que a divisão de trabalho e de tarefas, nesse como em outros casos, traz vantagem para todas as ocupações em que subdivide o trabalho (SMITH, 1988b, p. 07).

Assim, a relação campo-cidade é caracterizada a partir do aspecto contínuo, integrado e complementar. E nesse sentido, o autor (1988b, p. 07) aborda sobre a relação de troca entre os produtos oriundos do campo e os da cidade, em que esta “[...] proporciona um mercado para o excedente de produção do campo, vale dizer, para aquilo que ultrapassa o necessário à manutenção dos agricultores, sendo na cidade que os habitantes do campo trocam esse excedente por coisas que lhes fazem falta.”.

Nessa passagem ele fez menção ao excedente do pequeno agricultor que corresponde a parte que não mais se faz necessária para o autoconsumo, e, portanto, é comercializada para adquirir outros produtos necessários à vida. No entanto, trazendo para a realidade brasileira, é preciso assinalar que muitas vezes esse excedente se origina mediante mais horas de trabalho e a partir da redução no autoconsumo da família, o que configura uma situação de vulnerabilidade.

Sobre a importância dos produtos agrícolas para a humanidade, Smith (1988b, p. 08) destaca que “[...] o aprimoramento e o cultivo da terra, pelo fato de assegurar o necessário para a subsistência, deve forçosamente ter prioridade sobre o crescimento da cidade, a qual só pode crescer na medida em que aumentar o excedente de produção do campo.”. E por fim, na passagem seguinte o autor reforçou sobre as vantagens de viver no espaço rural e enfatizou sobre a segurança daqueles que dispõem de terra para cultivar em detrimento de alguns

citadinos que, por instabilidades adversas, possam deixar de exercer suas atividades como comerciante, por exemplo:

A pessoa que aplica seu capital na terra tem-no sob suas vistas e sob seu controle direto e sua fortuna está muito menos exposta a acidentes do que a do comerciante [...]. Além disso, a beleza do campo, os prazeres de uma vida campestre, a tranquilidade de espírito que ela proporciona [...], a autonomia que tal modalidade de vida assegura, possuem encantos que atraem praticamente a todos [...] (SMITH, 1988b, p. 08).

No Brasil, o início da colonização do território “[...] se fez com a doação de grandes extensões de terra a particulares, denominadas sesmarias. Assim, surgiram os latifúndios escravistas [...]” (SILVA, 1981, p. 22). Então,

Com a independência e com o fim da escravidão, trataram os governantes do país de abrir a possibilidade de, através da ‘posse’, legalizar grandes extensões de terras. Com a lei de Terras de 1850, entretanto, o acesso à terra só passou a ser possível através da compra/venda com pagamento em dinheiro, o que limitava, ou mesmo praticamente impedia, o acesso a terra para os escravos que foram sendo libertos (OLIVEIRA, 1991, p. 28).

E nesse contexto, Oliveira (op. cit., p. 36) assinala que assim como “[...] a concentração fundiária tem suas raízes históricas, as relações de trabalho no campo também as tem. Como sabemos, a escravidão foi a primeira forma generalizada de relação de trabalho no campo brasileiro; e junto com ela também se desenvolveu o trabalho camponês.”, em que ocorre a fórmula Mercadoria-Dinheiro-Mercadoria expressa na abordagem de Karl Marx (1983). De acordo com Marx (1983, p. 127),

O ciclo M-D-M parte do extremo de uma mercadoria e se encerra como o extremo de outra mercadoria, que sai da circulação e entra no consumo. Consumo, satisfação de necessidades, em uma palavra, valor de uso, é, por conseguinte, seu objetivo final. O ciclo D-M-D, pelo contrário, parte do extremo do dinheiro e volta finalmente ao mesmo extremo. Seu motivo indutor e sua finalidade determinante é, portanto, o próprio valor de troca.

Na passagem a seguir, o autor enfatiza que nem sempre o valor de uso é mercadoria:

Uma coisa pode ser útil e produto do trabalho humano, sem ser mercadoria. Quem com seu produto satisfaz sua própria necessidade cria valor de uso, mas não mercadoria. Para produzir mercadoria, ele não precisa produzir apenas valor de uso, mas valor de uso para outros, valor de uso social. (op. cit., p. 170).

Oliveira (1991) faz uma análise sobre a lógica que preside o desenvolvimento do modo capitalista de produção. Aborda sobre como o desenvolvimento do capitalismo se dá a partir das contradições. De acordo com o autor, o campo brasileiro se caracteriza pela implantação das relações de trabalho assalariado e a presença das relações de trabalho não capitalistas como, por exemplo, a parceria, o trabalho familiar camponês. Entretanto, estes podem se transformar em capitalistas quando produzem mais que o necessário e com o dinheiro compram mais terras e outros meios de produção, e a família deixa de trabalhar na agricultura passando a admitir trabalhadores assalariados. “Dessa forma, estamos diante de uma relação de trabalho e de produção baseada na exploração do trabalho alheio, diferente daquela baseada na família, numa unidade camponesa, onde a família trabalha, em tese, para si própria.” (op. cit, p. 21). De acordo com o autor, a migração de um ou mais membros da família deve ser compreendida como uma necessidade para que os que ficaram na propriedade rural continuem camponeses.

Nesse sentido, o urbano e o campo tornam-se um contínuo porque as atividades na cidade propiciam o envio de renda para a família que ficou no campo, e o membro da família que migrou reforça os baixos salários dos trabalhadores na cidade. Portanto,

[...] Com relação aos processos contraditórios e desiguais do capitalismo, devemos entender que eles têm se desenvolvido no sentido de ir eliminando a separação entre a cidade e o campo, entre o rural e o urbano, unificando-os numa unidade dialética. [...] pela presença na cidade do trabalhador boia fria do campo. As greves dos trabalhadores do campo são feitas nas cidades. Ao mesmo tempo, podemos verificar que a industrialização dos produtos agrícolas pode ser feita no campo com os trabalhadores das cidades. (op. cit., p. 27).

Ainda segundo Oliveira, na cidade há uma luta constante do camponês por um preço melhor para seus produtos ou por condições e vantagens creditícias e/ou técnicas de modo a poder ter condições para continuar camponês. E enfatiza que “[...] a compreensão dos processos que atuam na construção/expansão das cidades passa pela compreensão dos processos que atuam no campo.”, sendo possível constatar que “[...] cidade e campo estão unidos dialeticamente, quer no processo produtivo, quer no processo de luta.” (op. cit., p. 27).

Contextualizando a relação campo-cidade no Brasil, a cidade adquiriu hegemonia sobre o campo a partir do declínio da oligarquia em face da crise das relações de dependência como às transformações sociais ocorridas no interior de várias sociedades latino-americanas. Ao surgirem as novas forças sociais e políticas geradas com a urbanização, a industrialização e o crescimento do setor terciário, destroem-se algumas bases mais importantes do poder

oligárquico e criam-se as condições para novas formas de organização do poder (IANNI, 1969).

Segundo o autor, no Estado Oligárquico a cidade era submetida ao campo, em que o declínio desse modo operante foi acompanhado do predomínio da cidade sobre o campo. Obviamente que a cidade tinha sua importância na época da hegemonia oligárquica por já constituir um núcleo fundamental da sociedade, concentrando as atividades político-administrativas e financeiras, além das organizações repressivas tanto quanto as culturais indispensáveis ao exercício da dominação oligárquica. Entretanto, essa cidade estava intensamente influenciada, ou mesmo determinada, pelas exigências da economia primária exportadora.

O desequilíbrio social tanto no campo como na cidade está vinculado à existência da concentração fundiária e de renda no Brasil, sobretudo em face das propriedades improdutivas, como afirma Martins (1986, p. 138), “[...] a terra é um instrumento de trabalho, pois sem o trabalho ela não oferecerá os seus frutos, não alimentará a sociedade.”. Nesse sentido, a pequena propriedade exerce um papel importante por representar o acesso a terra. Segundo Martins, a terra é erroneamente considerada capital, pois o capital é produto do trabalho assalariado. Desse modo, “a terra não é produto nem do trabalho assalariado nem de nenhuma outra forma de trabalho. É um bem natural, finito, que não pode ser reproduzido, não pode ser criado pelo trabalho.” (op. cit., p. 159), pois este “[...] produz salário, a terra produz renda.” (op. cit., p. 162). Ainda segundo Martins (1981), a renda fundiária pode ser classificada como absoluta por constituir condição de enriquecimento singular, em que a terra possui status de mercadoria e mesmo mantida ociosa, sem qualquer uso, a terra é objeto de valorização através de edificações e por bens de consumo, bem como também é diferencial por ser proveniente de características intrínsecas a terra, como topografia, fertilidade e localização, dividindo-se em renda I e renda II. A primeira refere-se a ganhos diferentes a partir da fertilidade do terreno, disponibilidade de água, topografia, distância e as condições de acesso ao mercado consumidor; e a segunda deriva das intervenções feitas no sentido de corrigir deficiências de fertilidade, por exemplo.

A terra é um bem indispensável à vida, tanto por constituir um substrato onde se processam as atividades agrícolas, bem como por ser a base onde se constrói a moradia. E nesse contexto, a pequena propriedade pode atender aos preceitos instituídos no Art. 6º da Constituição Federal de 1988 sobre os seguintes direitos sociais: trabalho, saúde, moradia e segurança. Ou seja, na pequena propriedade é possível desenvolver o trabalho familiar, obter saúde a partir da produção agrícola, e possibilita a construção de uma moradia, que,

consequentemente, permite que as pessoas que nela residam disponham de uma relativa segurança. Nesse contexto, a necessidade de reduzir ou extinguir o grande contingente de miseráveis, na qual a fome representa o resultado mais perverso dessa condição subumana, perpassa pela geração de oportunidades no seu espaço vivido, porque minar as chances de continuar vivendo no espaço rural é transferir os problemas para o espaço urbano e, por conseguinte, delongar o desenvolvimento do país em face das implicações e desordens ocasionadas pela desigualdade socioespacial.

Sachs (2004) afirma que é um erro supor que os refugiados do campo que migram para as cidades se transformam automaticamente em cidadãos. Para ele, os mesmos não passam de candidatos a uma urbanização cuja efetivação dependerá da criação de empregos e moradias decentes e de condição para o exercício da cidadania. “A ideia de que a emancipação das populações rurais passa pela intensificação dos processos migratórios não é apenas perversa, mas corresponde à subestimação do valor da própria ruralidade para as sociedades contemporâneas.” (ABRAMOVAY, 2003, p. 51). O trabalhador rural ou o agricultor familiar luta para continuar no campo mesmo com a terra exígua, os rigores do clima, o solo pouco produtivo e a falta de água, sobretudo no sertão nordestino. O esforço para se manter na unidade familiar é intenso e, muitas vezes, o trabalho é ampliado para conseguir o mínimo dos bens necessários à vida, bem como alguns membros podem exercer a pluriatividade, ou o que Kautsky (1980) chamou de trabalho acessório⁹. Como afirma Sachs (2001, p.78), “[...] os empregos rurais não agrícolas contribuem de maneira significativa à renda das famílias que continuam no campo.”. É comum alguns membros da família desenvolverem trabalho acessório dentro da propriedade ou fora para completar a renda, se inserindo, portanto, no sistema capitalista expandindo o excedente do empregador em troca de salário. Porém, se este for superior à renda agrícola e for utilizada nas despesas familiares, a atividade deixa de ser acessória e passa a ser economicamente a principal, devendo-se conceituar de pluriatividade se a unidade de análise for a família. Desse modo, mesmo que dentro desse universo existam agricultores capitalizados, a base fundante da agricultura familiar sempre será a família.

Assim, os agricultores familiares afiguram-se como protagonistas importantes da transição à economia sustentável, já que, ao mesmo tempo em que são produtores de alimentos e outros produtos agrícolas, eles desempenham a função de guardiões da paisagem e conservadores da biodiversidade. A agricultura familiar constitui, portanto, a melhor forma

⁹ Sobre Pluriatividade ver Sérgio Schneider: “Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade”.

de ocupação do território, respondendo a critérios sociais (geração de autoemprego e renda a um custo inferior ao da geração de empregos urbanos) e ambientais. Além de que, nas condições brasileiras muitas pessoas ainda passam fome e a meta da segurança alimentar continua bem atual. (op. cit., 2001).

Dessa forma, houve períodos em que o campo era o principal espaço econômico no Brasil, estando a cidade submetida ao seu desenvolvimento, mesmo que lá ainda estivessem concentradas as atividades administrativas e financeiras. Com o advento da industrialização, a cidade torna-se o espaço central do desenvolvimento. Entretanto, a dicotomia campo-cidade foi se diluindo em face da constatação de que não há submissão, mas sim uma interdependência. Porém, há que se ressaltar que as diferenças entre ambos os espaços existem se for levado em consideração as suas características produtivas, paisagísticas, populacionais, de infraestrutura e de serviços, sobretudo nas regiões norte e nordeste do Brasil. O espaço rural mesmo que tecnologicamente apresentando-se mais avançado com o advento da industrialização, onde existem máquinas e produtos químicos, ainda assim pode ser distinto do espaço urbano em face da vegetação, produção agrícola, baixa e esparsa população, e o reduzido investimento em infraestrutura, saneamento básico e serviços.

A expansão do capitalismo no campo se dá fundamentalmente pela sujeição da renda territorial ao capital, pois comprando a terra, para explorar ou vender, ou subordinando a produção de tipo camponês, o capital mostra-se interessado na sujeição da renda da terra, que é a condição para que ele possa sujeitar também o trabalho que se dá na terra. (MARTINS, 1986). Desse modo, a massa trabalhadora rural foi a principal protagonista no Estado Oligárquico, bem como no Estado Desenvolvimentista. Na ausência da propriedade da terra, a alternativa era trabalhar em terras alheias. Entretanto, a partir da Revolução Verde o número de trabalhadores no campo foi sendo paulatinamente reduzido em face da mecanização e dos produtos químicos. Já os pequenos agricultores, ou seja, os que dispunham de terra e que conseguiram permanecer no campo, assim o fizeram mantendo a sua produção, sobretudo, para a subsistência, sendo comumente chamados de camponeses. Somente a partir da década de 1990 o termo agricultura familiar passa a ser utilizado para fins de planejamento e de políticas públicas, sendo incorporado em termos institucionais.

Agricultura familiar é “aquela em que a família, ao mesmo tempo em que é proprietária dos meios de produção, assume o trabalho no estabelecimento produtivo.” (WANDERLEY, 1996, p. 03). Assim,

A Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação – FAO – e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra (1996) definem a agricultura familiar com base em três características: a gerência da propriedade rural é feita pela família; o trabalho é desempenhado na sua maior parte pela família; os fatores de produção pertencem à família (exceção, às vezes, à terra) e são passíveis de sucessão em caso de falecimento ou aposentadoria dos gerentes (BLUN, 2001, p. 62).

A Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006 estabelece as diretrizes para a formulação da política nacional da agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais. Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: não detenha área maior do que quatro módulos fiscais; utilize predominantemente mão de obra da própria família no estabelecimento; tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família. A lei ainda institui que são também beneficiários desta os silvicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput do artigo, cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes; aquicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos; extrativistas que atendam aos requisitos previstos e exerçam essa atividade artesanalmente no meio rural, excluídos os garimpeiros e faiscadores; pescadores que atendam simultaneamente aos requisitos e exerçam a atividade pesqueira artesanalmente.

O camponês entendido como o pequeno agricultor que cultiva apenas para a subsistência, ou seja, aquele que trabalha com sua família com objetivo único de garantir a sobrevivência, sem obtenção de lucro (CHAYANOV, 1974), também está inserido nessa mais recente conceituação e divide espaço com agricultores que estão vinculados ao mercado para além do autossustento familiar. Entretanto, os pequenos produtores capitalistas diferem da condição de camponês ou de agricultor familiar porque produzem para comercializar e dispõem de assalariados permanentes e temporários.

Assim, diversas estratégias para permanecer no campo são importantes para compreender as mudanças no espaço rural, pois este não pode mais ser entendido apenas a partir da atividade agrícola, e sim através da concomitância de atividades agrícolas e não agrícolas. Nesse contexto, se faz necessário analisar a inserção da agricultura familiar no planejamento estatal, sobretudo a partir do ano de 2003, e entender o desenvolvimento rural a partir dos benefícios aos pequenos agricultores de um espaço que foi e ainda é frequentemente

renegado e esquecido. Desse modo, a análise a seguir dar-se-á sobre a relação entre pobreza e subdesenvolvimento, enfocando quais os mecanismos para que o desenvolvimento rural não seja apenas uma expressão.

3.2 As Interfaces do Desenvolvimento Rural

O termo desenvolvimento está vinculado à pobreza, sendo esta entendida como a ausência dos bens materiais básicos a sobrevivência, bem como a falta de oportunidade para obtê-los. Portanto, é mister abordar sobre a pobreza para além da renda.

Segundo Araújo (2000) há diversos fatores históricos e que persistem como geradores de situação de pobreza no Brasil, entre eles está a estrutura fundiária em algumas regiões do país, especialmente no Nordeste e Norte, representando, assim, um entrave importante para numerosos produtores sem-terra ou minifundistas, em que o binômio tradicional latifúndio versus minifúndio segue sendo um desafio e um fator gerador de pobreza em muitos espaços do imenso território brasileiro. A terra continua como uma reserva importante para os latifundiários herdada das velhas oligarquias (até mais como reserva de poder e de capacidade de mando que como base para produzir) e para grandes grupos (aí, sim como reserva de valor); daí a dificuldade de implementar reforma agrária.

Além da concentração de terra, outro gargalo para o desenvolvimento, de acordo com Araújo (2000), é a educação no Brasil. O Estado e as elites brasileiras sempre se negaram a realizar um investimento maciço em educação, como fizeram outros países, com resultados vantajosos evidentes. Além da educação, o sistema tributário nacional está organizado de forma a ampliar a concentração da renda. Nesse diapasão, a autora afirma que para construir um cenário de maior inclusão é necessário democratizar o acesso a dois ativos estratégicos: terra e conhecimento; além de valorizar a agricultura de base familiar e investir na dinamização do mundo rural, dada a dificuldade de criar empregos nas áreas urbanas de grande porte do país; quebrar os valores herdados da colonização (mentalidade de submissão) e da escravidão; e ampliar investimentos nas políticas sociais, em especial, as de educação, saúde e saneamento. Ela enfatiza ainda que

[...] não é possível imaginar que a sociedade e a inteligência brasileira não venham a se dar conta da sustentabilidade de uma opção estratégica que valorize a reforma agrária e a agricultura familiar e do preço que estão pagando por terem acreditado no mito da maior eficiência da agricultura patronal. Um dia a sociedade brasileira acabará entendendo que, mesmo a questionável eficiência financeira da agricultura patronal, nem de longe compensa sua absurda ineficiência distributiva. Os brasileiros perceberão que, em todos os países desenvolvidos, a economia rural e a agricultura familiar tiveram e continuam a ter uma importância socioeconômica e política maior do que a da agricultura patronal, baseada no trabalho assalariado. Contudo, para que isso ocorra, vai ser preciso superar a crença dominante entre as elites brasileiras de que a desigualdade não dificulta o crescimento econômico, podendo até ajudá-lo (op. cit., p. 303).

De fato, a desigualdade social não dificulta o crescimento econômico individual, mas o crescimento coletivo e nacional sim. E se os aspectos econômicos possam se mostrar relativamente indiferentes às disparidades sociais, outros fatores como a violência vão imperar e fazer do campo e da cidade um campo de luta, na acepção real da palavra. Sem falar na desvantagem em não potencializar o número de consumidores do que é produzido nos estabelecimentos da elite brasileira, pois trabalho, renda, consumo e desenvolvimento socioeconômico são inseparáveis.

De acordo com Santos (2010, p. 69), “Há uma disseminação planetária e uma produção globalizada da pobreza, ainda que esteja mais presente nos países já pobres.”. Com a globalização, a produção maciça da pobreza surge, impõe-se e explica-se como algo natural e inevitável. Mas é uma pobreza produzida politicamente pelas empresas e instituições globais, com a colaboração consciente dos governos nacionais. No entanto, o autor adverte que o pobre, mesmo fragilizado, difere do miserável, “A miséria acaba por ser a privação total, com aniquilamento, ou quase, da pessoa. A pobreza é uma situação de carência, mas também de luta, um estado vivo, de vida ativa, em que a tomada de consciência é possível.” (op. cit., p. 132).

Nesse ponto, as estratégias de sobrevivência são indícios de que, mesmo excluídos do processo lucrativo, a população mais pobre luta para não sair de cena. Fato que sempre pode ser melhorado quando a indignação é revertida em ação organizada para mudar o que está posto e, muitas vezes, o papel do mediador torna-se relevante, necessitando apenas da iniciativa de um ou mais indivíduos com relativo conhecimento para potencializar o poder de barganha em favor dos menos favorecidos.

Assim, para Maluf e Mattei (2011), a estratégia de combate à pobreza deve fazer parte da consolidação de um Sistema de Proteção Social, em que as políticas sociais seriam concebidas como um direito de todos os cidadãos na forma expressa na Constituição de 1988.

Nesse sentido, as políticas públicas devem contemplar as múltiplas dimensões da pobreza, indo além do quesito renda. Outro aspecto se refere à institucionalidade, abordada desde duas perspectivas que se completam. Uma delas referente à necessidade de maior articulação institucional que supere a fragmentação das políticas públicas. A outra perspectiva diz respeito à eliminação dos problemas do clientelismo e da corrupção. Para eles, a questão da pobreza deve ser debatida no âmbito dos direitos dos cidadãos, uma vez que não haverá democracia nem cidadania se a pobreza e as desigualdades sociais não forem eliminadas. No enfrentamento da pobreza a implementação da política de desenvolvimento territorial é fundamental, inclusive como método de descentralização do poder político visando à ampliação dos espaços democráticos e de empoderamento das comunidades e indivíduos, pois ainda segundo os atores, apesar do decisivo e insubstituível papel do Estado quando se trata do enfrentamento da pobreza e promoção do desenvolvimento, sabe-se hoje da importância quanto ao envolvimento de atores sociais.

De um modo geral, as estratégias para enfrentamento da pobreza rural requerem o reconhecimento do papel central do Estado e sua capacitação com vistas à adoção de políticas públicas em diversas áreas, com destaque para: promover a inclusão social; desenvolver capacidades; ampliar a educação no campo; transferir renda; propiciar o acesso aos bens e serviços; acesso aos recursos naturais, sobretudo à água; acesso a terra; políticas de inclusão produtiva com geração de emprego e renda; ampliar as políticas de estímulo à diversificação, bem como à produção para autoconsumo como forma de suprir carências nutricionais dentro as famílias pobres; assistência técnica; canais de comercialização. Contudo, para que a agenda de políticas públicas apresente resultados efetivos, os autores recomendam que é necessário superar a atual fragmentação das políticas públicas; que a estratégia de desenvolvimento rural não pode estar dissociada da estratégia de desenvolvimento do país, em suas distintas espacialidades; é preciso estimular o processo de participação dos atores; bem como realizar adequadamente o planejamento das políticas; ampliar e melhorar a coordenação intragovernamental e intergovernamental no sentido de potencializar as ações das políticas públicas; bem como as ações devem ter a agricultura familiar como foco para além do quesito renda (op. cit., 2011).

De acordo com a análise de Helfand (2011), o Brasil não é um país pobre. No entanto, ele aponta que há um problema sério de desigualdades. Uma das formas de observar essa desigualdade é o índice de Gini, que é alto no Brasil. Entre as dimensões dessa desigualdade estão às condições regionais no país. Sabe-se que a pobreza rural no Nordeste é cerca de quatro vezes maior que no Sul do Brasil, respondendo por cerca de 2/3 dos pobres do país, o

que torna óbvio que as políticas sociais tenham que focar esta região. Contudo, nos últimos 15 anos, a pobreza vem caindo significativamente. Entre as razões mais importantes para essa queda foram a política de aposentadoria rural e o Programa Bolsa Família. No entanto, o autor enfatiza que a falta de terra, capital físico, capital humano e a dificuldade de acesso aos mercados são entraves para as famílias rurais.

O autor destaca a importância do capital humano visto que aumenta os rendimentos. No entanto, ele ressalta que “[...] os dados indicam que quanto maior a educação menor a probabilidade de trabalhar na agricultura. Além disso, proximidade a grandes centros urbanos traz possibilidades para acessar trabalhos não agrícolas.” (p. 58-59). Outro obstáculo abordado por Helfand é a produtividade,

[...] embora nem terra e nem produtividade podem por si mesmas acabar com a questão da pobreza. Há, também, obstáculos à inserção nos mercados, em função dos custos de transação, da baixa tecnologia, dificuldade em garantir o fornecimento as demandas de cadeias e supermercados, baixa qualidade dos produtos etc. (op. cit., p. 59).

A busca por desenvolver o espaço rural, portanto, perpassa por uma luta de contrários, em que o pequeno agricultor, aquele que reside no meio rural e que nele quer permanecer (salvo na condição de escassez), não tem os mesmos benefícios daquele que comumente só vê o rural como um espaço de ampliação de capital.

Desenvolver significa incluir. Porém, essa inclusão que há tantos anos foi negada aos pequenos agricultores não pode ser parcial, se assim for não é possível falar em desenvolvimento rural. E na medida em que as políticas visam os mais pobres, elas devem se entrelaçar na busca pela concretude de um espaço democrático e de direitos. De outra forma, a inclusão torna-se parcial e débil e o desenvolvimento inexistente. Obviamente, que é preciso considerar a grande extensão territorial do Brasil, em que a terra se partilhada daria para todos. Porém, por não ser partilhada por todos, essa ideia é constantemente abortada. Romper com os imensos vazios territoriais que dificultam os acessos entre os núcleos urbanos, e a falta de estruturação desse espaço rural que, muitas vezes, é bastante longínquo são alguns dos entraves ao desenvolvimento. Além disso, a falta de infraestrutura, saneamento básico, meios de transporte, além de serviços básicos de qualidade para a educação e a saúde são alguns dos obstáculos para o desenvolvimento do espaço rural. A dificuldade quanto à produção e o escoamento também fragiliza a vida no campo, e mesmo que a comercialização

não seja uma imposição para a sobrevivência no meio rural, é notório que é a partir dela que se torna possível adquirir os bens e os serviços emergidos da criação de necessidades.

O desenvolvimento do espaço rural de forma articulada e envolvendo atores do poder público e da sociedade civil organizada é uma demanda urgente para sanar ou reduzir as insanidades históricas no campo. Diminuir a pressão nas cidades, ofertar alimentos sem ou com reduzido produtos químicos e dotar o espaço rural de serviços e equipamentos que dignifiquem a vida de seus moradores é a proposta das políticas implantadas a partir do ano de 2003.

Entendendo que o desenvolvimento só se torna possível se houver integração de ações, em que, como afirma Sachs (2004) a igualdade, equidade e solidariedade estejam embutidas no seu conceito, é necessário pensar o desenvolvimento como um processo contínuo. Para Sachs (2001), o desenvolvimento rural integrado constitui uma ferramenta importante, mas o autor ressalta sobre a necessidade de existirem ações concomitantes no espaço rural e no espaço urbano, para que neste último sejam retirados gradualmente da informalidade milhões de cidadãos candidatos à urbanização efetiva.

A definição do que seja exatamente desenvolvimento rural tem variado ao longo do tempo. Nos anos 1970, necessariamente incluiria a intensificação tecnológica (Revolução Verde) e a crescente absorção de insumos modernos pelos produtores, como parte de uma estratégia de aumento da produtividade e a elevação da renda dos produtores. Sob a condução dos governos militares, um conjunto de programas foi implementado nas regiões mais pobres, o Nordeste em particular, sob a égide do desenvolvimento rural (pois em outras regiões o modelo era o da "modernização agrícola"). Em tal contexto, a transformação social e econômica foi entendida como o resultado natural do processo de mudança produtiva na agricultura. Este último foi meramente identificado como a absorção das novas tecnologias do padrão tecnológico então difundido, acarretando aumentos da produção e da produtividade e, assim, uma suposta e virtuosa associação com aumentos de renda familiar, portanto, desenvolvimento rural. Entretanto, o conceito de desenvolvimento rural altera-se ao longo do tempo, influenciado por diversas conjunturas e, principalmente, pelos novos condicionantes que o desenvolvimento mais geral da economia e da vida social gradualmente impõe às famílias e às atividades rurais. Desenvolvimento rural, portanto, pode ser analisado referindo-se às análises sobre programas já realizados pelo Estado (em seus diferentes níveis) visando a alterar facetas do mundo rural a partir de objetivos previamente definidos (NAVARRO, 2001).

Assim, o autor enfatiza que a expressão desenvolvimento rural consiste em uma ação previamente articulada que induz, ou pretende induzir, mudanças em um determinado ambiente rural. Portanto,

Em consequência, o Estado nacional, ou seus níveis subnacionais, sempre esteve presente à frente de qualquer proposta de desenvolvimento rural, como seu agente principal. Por ser a única esfera da sociedade com legitimidade política assegurada para propor (e impor) mecanismos amplos e deliberados no sentido da mudança social, o Estado funda-se para tanto em uma estratégia pré-estabelecida, metas definidas, metodologias de implementação, lógica operacional e as demais características específicas de projetos e ações governamentais que têm como norte o desenvolvimento rural (NAVARRO, 2001, p. 88).

Contudo, na análise de Navarro o desenvolvimento rural não se restringe ao rural estritamente falando, mas abarcam mudanças em diversas esferas da vida social as quais, se têm por limite mais imediato de realização o município e horizontes territoriais mais extensos, parecendo assim, segundo o autor, que desaparece definitivamente o corte rural-urbano.

Para Santos (2001), o processo de modernização da agricultura brasileira com caráter conservador, parcial, excludente e ecologicamente insustentável, acelerou a exclusão social e a degradação ambiental no campo brasileiro. E Veiga (2001) enfatiza que o objetivo estratégico de uma agenda de desenvolvimento rural só pode ser o de maximizar as manchas de dinamismo e minimizar os enclaves. Um duplo desafio que torna crucial a descoberta de usos mais sustentáveis dos recursos naturais e, sobretudo, da biodiversidade. E o autor faz uma observação de extrema relevância quando afirma que quanto menos desigual for uma sociedade, maior será a redução da pobreza engendrada pelo crescimento econômico, pois o impacto deste é pequeno quando há muita disparidade no acesso à propriedade da terra ou à educação, ou quando são fortes as distâncias étnicas ou de gênero. Nesse sentido, “[...] o plano de desenvolvimento social tem como fatores: a educação, a família, o trabalho e o apoio aos corpos intermediários, compreendendo que são esses os reais atores do desenvolvimento.” (SAWAYA, 2006, p. 138).

Na visão de Santos (2001), as políticas de apoio à agricultura familiar devem contemplar as atividades não agrícolas, como a industrialização, a produção artesanal e o turismo rural, bem como fortalecer a agricultura familiar a partir da priorização de investimentos públicos para garantir serviços de pesquisa, experimentação, difusão, assistência técnica e extensão rural.

Na ótica de Veiga (1998), as vantagens de uma estratégia de desenvolvimento rural que priorize a promoção da agricultura familiar começaram a ser percebidas pela sociedade brasileira, principalmente porque o Brasil é um país onde a forma de agricultura mais favorecida, a patronal, agora está empregando cada vez menos trabalhadores, e engendrando cada vez mais concentração de renda e exclusão social. Enquanto isso, a forma de agricultura mais desprezada, a familiar, tende a exibir um perfil essencialmente distributivo. Contudo, segundo o autor, para que haja avanços é preciso superar a crença dominante entre as elites brasileiras de que a desigualdade não dificulta o crescimento econômico. Ainda na visão do autor a educação é um aspecto fundamental para o desenvolvimento. Ele afirma que é simplesmente inconcebível um processo de desenvolvimento no qual a educação não ocupe um lugar estratégico, e ressalta que a mesma é tão importante que o nível educacional foi considerado uma dos três principais critérios de avaliação, ao lado da esperança de vida e do PIB *per capita* para mensurar o desenvolvimento humano.

Na mesma linha de pensamento de Veiga (1998) e de Araújo (2000), Sachs (2004, p. 39) enfatiza que a educação é essencial para o desenvolvimento “[...] na medida em que contribui para o despertar cultural, a conscientização, a compreensão dos direitos humanos, aumentando a adaptabilidade e o sentido de autonomia, bem como a autoconfiança e a autoestima”.

Concomitantemente à educação, é necessário apostar nas políticas públicas que apresentem resultados positivos. Na visão de Veiga, o Pronaf é uma política que pode contribuir para a geração de renda a partir de atividades também não agrícolas. Para ele,

O Pronaf também deverá ajudar os agricultores familiares a explorarem as possíveis oportunidades não agrícolas de geração de renda, aspecto que não fazia parte de sua concepção original. Mas, nesta perspectiva, o papel do programa deve ser o de promover preferencialmente as oportunidades não agrícolas que estão associadas à dinamização da própria agricultura. Isto é, a geração de ocupações não agrícolas como saída para situações de decadência do setor agropecuário não deve fazer parte de um programa de fortalecimento da agricultura familiar, mas sim de uma infinidade de outras iniciativas de combate à pobreza rural (VEIGA, 1998, p. 18).

Na ótica de Abramovay (2009, p. 53), o rural não pode ser visto como área fadada ao esvaziamento, e ressalta que “[...] a ideia de que a emancipação das populações rurais passa pela intensificação dos processos migratórios não é apenas perversa, mas corresponde à

subestimação do valor da própria ruralidade para as sociedades contemporâneas.” E acrescenta:

A ruralidade não é uma etapa do desenvolvimento social a ser superada como o avanço do progresso e da urbanização. Ela é e será cada vez mais um valor para as sociedades contemporâneas. É em torno deste valor – e não somente de suas atividades econômicas setoriais – que se procuraram aqui as características mais gerais do meio rural: relação com a natureza, regiões não densamente povoadas e inserção em dinâmicas urbanas (op. cit., p. 53).

Nesse sentido, Abramovay (2000) aborda que o rural não deve ser visto apenas como a base física para a produção agrícola, mas sim como base de um conjunto diversificado de atividades e de mercados potenciais. E ressalta que uma visão territorial do desenvolvimento pode revelar potenciais que o espaço rural ainda não revelou à sociedade.

Para o autor, os fatores de baixa densidade demográfica, a relação com a natureza e a distância das cidades não explicam o atraso da população que reside no campo. Segundo Abramovay (2000) mais importante que os fatores que caracterizam o rural é a ideia difundida que o melhor caminho para a emancipação da pobreza é migrar. Nesse sentido, ele aponta como um elemento central o fortalecimento do capital social para que haja desenvolvimento rural, e que este elemento é mais importante do que promover o crescimento desta ou daquela atividade econômica. Para ele, o desafio consiste em dotar as populações rurais das prerrogativas necessárias e que sejam elas as protagonistas centrais da construção dos novos territórios.

Nesse contexto, o desenvolvimento rural tem um enfoque diferenciado a partir das políticas públicas voltadas para agricultura familiar implantadas no ano de 2003. O Território Rural foi criado para tornar mais eficiente a aplicação de recursos destinados ao agricultor familiar, substituindo recursos que antes eram canalizados às prefeituras municipais sem o acompanhamento dos atores sociais. Com a criação dos territórios rurais abriu-se a condição institucional de participação de entidades da sociedade civil organizada (SANTOS, 2009).

A política territorial foi criada a partir da ideia de que

A existência de um Estado forte não garante, por si só, a redução das desigualdades. É preciso um envolvimento da sociedade civil na busca de soluções para os grandes problemas nacionais, o que implica no estabelecimento de compromissos e na maior participação da sociedade civil, de tal forma a criar condições para que ocorra uma democratização efetiva das políticas públicas, especialmente as de natureza estrutural, e dos próprios rumos do desenvolvimento (CONDRAF, 2007, p. 25).

Entretanto, Favareto (2009) enfoca que um dos grandes desafios parece ser a necessidade de se passar de uma inovação retórica para um verdadeiro processo de mudança institucional. Segundo o autor, para a política ter caráter territorial é preciso ser intersetorial e ter a abrangência mais ampla do que comunidades ou municípios. Na sua visão, houve no Brasil até o ano dessa análise uma incorporação da retórica territorial, mas sem um correspondente processo de mudança institucional com ela compatível. Segundo ele, apesar da inovação por adição, sem uma mudança institucional compatível, existe um número importante de experiências que trazem em si embriões da abordagem territorial, mas o grande desafio consiste em superar um duplo viés que restringe o alcance destas políticas: o viés de combate à pobreza e o viés setorial que restringe as ações à agricultura e aos agentes sociais.

Nesse sentido, no ano de 2008 foram implantados os Territórios da Cidadania (TCs) com o caráter interministerial. Segundo a SDT/MDA (2008), o programa Territórios da Cidadania tem como objetivo central a superação da pobreza e geração de trabalho e renda no meio rural por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial. Assim, o território torna-se um substrato para a integração de políticas públicas, a ampliação da participação social e a busca da universalização de programas básicos de cidadania.

Os critérios para definir quais os territórios rurais seriam foco da atuação do Programa Territórios da Cidadania foram: menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); maior concentração de agricultores familiares e assentamentos da Reforma Agrária; maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família; maior concentração de populações quilombolas e indígenas; maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; e maior organização social (capital social).

Ao abordar sobre a relação entre a migração rural e os problemas das cidades, Veiga chama a atenção ao afirmar que qualquer anseio de desenvolvimento será mero sonho se não puder ampliar as oportunidades de geração de renda no meio rural. Para ele, uma nova política agrária tem que ser uma política de investimento em "capital social", isto é, na dimensão do processo de desenvolvimento mais esquecida pela tecnocracia. Os arranjos institucionais que mais incentivam organização, absorção de tecnologias e inovação, baseiam-se no grau de confiança que existe entre indivíduos, grupos e governos (VEIGA, 1998, p. 21).

Dessa maneira, a ação institucional torna-se relevante quando se abre a oportunidade de acompanhamento da sociedade civil ocorrendo, assim, a gestão compartilhada. Dispondo de um planejamento que inclua o diagnóstico e a premissa de que a ação deve ser diferenciada

em espaços economicamente deprimidos, o desenvolvimento equinâme torna-se mais fácil. E nesse sentido, as políticas públicas devem ser projetadas e executadas visando sanar as discrepâncias socioespaciais. O desafio consiste em sanar a possibilidade das políticas públicas reforçarem municípios mais dinâmicos, bem como os agricultores mais inseridos no mercado, deixando a margem o pequeno agricultor, ou seja, o mais fragilizado do processo, não configurando assim, uma política de desenvolvimento rural. E mais: que mediante as políticas públicas para os agricultores familiares se reduza o foco quanto à agenda da reforma agrária em um país com ampla concentração de terra. As ações, portanto, devem ser concomitantes para a construção de um espaço rural “desenvolvido”. Do contrário, a noção de “desenvolvimento” rural nunca sairá do vir a ser, constituindo sempre um processo conforme a acepção real da palavra.

Assim, partindo da premissa de que ações emergenciais e de médio a longo prazo devam existir e serem direcionadas às áreas deprimidas, no subcapítulo a seguir será abordado sobre políticas públicas.

3.3 Políticas Públicas e Desenvolvimento Socioespacial: da idealização à efetividade

Atrelada a grande concentração de terra, a concentração de renda impõe a necessidade de políticas públicas para promover o desenvolvimento socioeconômico. Nesse sentido, a presente análise dar-se-á na tentativa de explicar a importância das políticas públicas quando bem planejadas, executadas e avaliadas.

Políticas públicas são princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado, formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos (TEIXEIRA, 2002).

Assim, políticas públicas são conjuntos de programas desenvolvidos pelo Estado, tendo como objetivo assegurar determinado direito de cidadania, de forma difusa ou para determinado seguimento social, cultural, étnico ou econômico (SEMA, 2015). Portanto,

As políticas públicas visam responder a demandas, principalmente dos setores marginalizados da sociedade, considerados como vulneráveis. Essas demandas são interpretadas por aqueles que ocupam o poder, mas influenciadas por uma agenda que se cria na sociedade civil através da pressão e mobilização social. Visam ampliar e efetivar direitos de cidadania, também gestados nas lutas sociais e que passam a ser reconhecidos institucionalmente. Outras políticas objetivam promover o desenvolvimento, criando alternativas de geração de emprego e renda como forma compensatória dos ajustes criados por outras políticas de cunho mais estratégico (econômicas) (TEIXEIRA, 2002, p. 03).

De acordo com Höfling (2001), as políticas sociais, usualmente entendidas como as de educação, saúde, previdência, habitação, saneamento básico, entre outras, têm suas raízes nos movimentos populares do século XIX, voltadas aos conflitos surgidos entre capital e trabalho, no desenvolvimento das primeiras revoluções industriais. Para ela, as políticas sociais se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais.

Ao abordar sobre a diferença entre política pública de governo e de Estado, Almeida (2016) assinala que as políticas de governo são aquelas em que o Executivo decide em um processo bem mais elementar de formulação e implementação de determinadas medidas para responder às demandas colocadas na própria agenda de política interna, ficando geralmente no plano administrativo, ou na competência dos próprios ministérios setoriais. Já a política de Estado são aquelas que envolvem as burocracias de mais de uma agência do Estado. Exemplo de política de Estado está a decisão de engajar um processo de integração regional, a assinatura de um tratado de livre comércio, a conclusão de um acordo de cooperação científica e tecnológica numa determinada área, entre outras medidas.

Segundo Teixeira (2002), é importante considerar alguns tipos de políticas para que se possa definir o tipo de atuação. Quanto à natureza ou grau da intervenção existe a estrutural vinculada à geração de renda, emprego e propriedade; e a conjuntural ou emergencial que visa atenuar uma situação temporária. Quanto à abrangência dos possíveis benefícios existem as universais, ou seja, para todos os cidadãos; as segmentais criadas para um segmento da população, caracterizado por um fator determinado (idade, condição física, gênero etc.); e as fragmentadas, que são destinadas a grupos sociais dentro de cada segmento. Quanto aos impactos que podem causar aos beneficiários, ou ao seu papel nas relações sociais as políticas públicas podem ser distributivas, pois visam distribuir benefícios individuais, e costumam ser

instrumentalizadas pelo clientelismo; as redistributivas, que visam redistribuir recursos entre os grupos sociais visando promover certa equidade, mas provocam conflitos em face da retirada de recursos de um grupo para beneficiar outros; e por fim, a regulatória, visando definir regras e procedimentos que regulem comportamento dos atores para atender interesses gerais da sociedade.

Ainda segundo o autor, a concepção das políticas públicas varia conforme a orientação política. A visão liberal opõe-se à universalidade dos benefícios de uma política social porque, para ela, as desigualdades sociais são resultado de decisões individuais. Na visão social-democrata, concebem-se os benefícios sociais como proteção aos mais fracos, como compensação aos desajustes da supremacia do capital; as políticas públicas têm o papel regulador das relações econômico-sociais, são constituídos fundos públicos para serem utilizados em investimentos em áreas estratégicas para o desenvolvimento e em programas sociais. Essa concepção está vinculada ao chamado Estado de Bem Estar Social, ocorrendo uma relativa distribuição de renda e o reconhecimento de uma série de direitos sociais, mas também houve controle político da vida dos cidadãos, considerados como meros consumidores de bens públicos. A partir dos anos 1970, esse modelo entra em crise devido às mudanças no processo de acumulação, com novas tecnologias e novos padrões de relações de trabalho. E com a falência do Estado protetor e o agravamento da crise social, o neoliberalismo, responsabilizando a política de intervencionismo pela estagnação econômica e pelo parasitismo social, propõe um ajuste estrutural, visando principalmente o equilíbrio financeiro, com uma drástica redução dos gastos sociais. A globalização torna o processo de formulação de políticas públicas mais complexo, por estar em jogo, agora, em cada país, interesses internacionais representados por forças sociais com um forte poder de interferência nas decisões.

Na formulação das políticas públicas, o Fundo Monetário Internacional (FMI) ocupa papel central no regime monetário internacional em muitas nações que enfrentam sérios problemas financeiros ou fiscais. Além do FMI, muitas organizações internacionais, como por exemplo, as Nações Unidas, o Banco Mundial, e a Organização Mundial da Saúde (OMS), são repositórios de um vasto conhecimento em questões de políticas, de modo que governos nacionais frequentemente contam com elas ao criar políticas. Os recursos financeiros que as organizações internacionais podem fornecer aos governos formam outra fonte de influência. (WU et al., 2014).

Nesse contexto, “As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade.” (SOUZA, 2006, p.25). Assim,

A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz. A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes. A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras. A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados. A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo. (op. cit., p. 36).

Wu (et al., 2014) elaborou guia de políticas públicas para orientar gestores públicos quanto à definição da agenda até a avaliação. Segundo o autor, as políticas públicas ocupam um lugar central no mundo dos gestores públicos. No entanto, muitos governos regularmente bloqueiam o acesso à informação, privando os avaliadores de realizar avaliações de qualidade, dificultando a melhoria das políticas. Então,

As funções gerais da criação de políticas públicas que os gestores públicos podem realizar consistem em cinco atividades essenciais: definição de agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação. Nessa concepção, as atividades das políticas não ocorrem em "estágios", com uma progressão linear de um para o outro. Ao contrário, são conjuntos de atividades discretas, embora inter-relacionadas, em que os gestores públicos podem se envolver para alcançar os objetivos das políticas da sua sociedade e do seu governo. (op. cit., p. 21).

Segundo Wu, a formulação de políticas públicas envolve o desenvolvimento de alternativas para possíveis cursos de ação governamental destinada a tratar de problemas na agenda do governo. O comprometimento dos governos com a resolução dos problemas muitas vezes é forte. No entanto, a conversão de tal compromisso em conquistas mensuráveis requer o desenvolvimento de um conjunto de opções de políticas que possam atender a três condições concomitantemente: elas devem ser politicamente aceitáveis, administrativamente viáveis e tecnicamente sólidas. Entretanto, o povo geralmente desempenha um papel bem pequeno e apenas indireto no processo de políticas públicas. Na maioria das democracias liberais, a tarefa de governar não é confiada aos próprios cidadãos, mas sim aos seus representantes, mas como esses representantes dependem dos apelos dos eleitores para ganhar

as eleições, eles precisam considerar a opinião pública. Nesse contexto, os pacotes de políticas para atrair eleitores geralmente formam uma fonte vital para as agendas de políticas públicas que os gestores públicos devem estar preparados para abordar após a eleição.

Entre os problemas e desafios na definição de agenda apontados por Wu está a superlotação. Em sua raiz, encontra-se a relutância de muitos políticos em dizer não para a inclusão de problemas de grupos específicos na agenda dos governos, por causa da pressão de seu eleitorado e de grupos de interesses especiais. O resultado é a inclusão de muitos problemas na agenda, quando não há nem recursos, nem tempo para abordá-los de forma eficaz, o que, por sua vez, fraciona os recursos limitados, que poderiam ter sido usados para abordar uma agenda menor de forma mais eficaz. O autor ainda ressalta que a integração de políticas públicas não deve ser confundida com eficácia. Para ele, se uma política pública voltada para o crescimento econômico promover a estabilidade socioambiental, caracteriza-se como eficaz, mesmo sem ser integrada. “Alcançar políticas públicas integradas é uma tarefa mais difícil do que alcançar políticas eficazes por causa da necessidade de manter o equilíbrio entre os setores.” (op. cit., p. 141).

Nesse processo, a avaliação exerce papel de destaque porque é através dela que é possível verificar se os objetivos foram alcançados. Trata-se de um instrumento de redirecionamento de ações ineficazes e o fortalecimento das ações exitosas.

Conforme Wu (2014), é necessário que os gestores públicos criem estruturas de monitoramento e avaliação antes da implementação da política pública, construindo mecanismos para assegurar a independência na avaliação. Tal procedimento deve incluir avaliadores internos, que têm acesso mais fácil aos dados, e avaliadores externos. No entanto, tal potencial é pouco explorado, tanto por receio dos gestores públicos de serem prejudicados por avaliações negativas, como por falta de conhecimento dos mesmos quanto aos aspectos técnicos da avaliação.

Na visão de Gehlen (2004), políticas públicas eficientes dispensam políticas sociais compensatórias. O autor assinala que é preciso substituir políticas transitórias por políticas públicas assentadas no social, pois as primeiras são recomendadas para situações emergenciais e de risco ou de superação de legados históricos específicos, devendo, portanto, existir transitoriamente e com um cronograma definido.

Gehlen faz uma crítica a algumas políticas de tipo participativas e dirigidas para segmentos específicos (como é o caso do Pronaf), afirmando que embora apontem para mudanças, tendem a fortalecer os que apresentam racionalidade “moderna” e centrada na ética do trabalho e da competitividade, apropriando-se das melhores chances. Ele afirma que não

havendo igualdade de chances nas oportunidades que se oferecem, verifica-se que as políticas públicas convencionais (tipo crédito agrícola, por exemplo, ou estímulo à formação de cooperativas) não superam a discriminação e a desigualdade entre uns e outros, como caboclos, indígenas, negros dos quilombos, por exemplo. Estes são portadores de racionalidades centradas em outros valores éticos sobre a reprodução socioeconômica e as relações sociais e com o meio natural. Nos exemplos citados, priorizam-se os valores de convívio e de sustentabilidade em detrimento aos de competitividade. No caso da agricultura, as políticas públicas de financiamento às atividades rurais, a descentralização através dos Conselhos Municipais, especialmente os de Desenvolvimento Rural, o financiamento da habitação, etc. estão propiciando a emergência de novos atores sociais, principalmente a figura do agricultor familiar profissionalizado e do granjeiro. Para ele, as experiências revelam a crescente complexidade no que se refere às políticas públicas, em que instituições diversas, com responsabilidade social, se associam para cumprir um papel até recentemente monopólio do Estado. Nestes casos, ele ressalta, parece consolidar-se a simbiose entre política pública e política social, uma sendo a outra e vice-versa.

Nesse sentido, a política pública sempre gerida pelo Estado passa a ser compartilhada pela sociedade civil organizada a partir do clamor de pesquisadores, movimentos sociais, sindicatos, entre outros segmentos, que se mobilizaram ao longo dos anos por mudanças efetivas. E nesse contexto emergiu no Brasil a política territorial em que a sociedade civil organizada além do poder consultivo, tem o poder deliberativo. O Estado ainda é o idealizador, mas muitas das demandas saem da população. Trata-se, portanto, de uma política pública em que a gestão compartilhada está no centro das ações governamentais, seja da esfera federal ou estadual.

Contudo, Teixeira (2002) enfoca que para uma participação efetiva e eficaz da sociedade civil é preciso identificar as potencialidades e os fatores restritivos ao desenvolvimento; realizar debate público e mobilização da sociedade civil em torno das alternativas; elaborar cronogramas e parâmetros de avaliação; identificação das fontes de recursos e mapeamento de possíveis parcerias para a implementação; na execução é preciso existir publicização, mobilização e definição das responsabilidades dos atores; e na avaliação é necessário realizar o acompanhamento do processo e seus resultados, para que haja redefinição das ações e projetos.

Assim, em face da grande desigualdade socioespacial nas diferentes escalas de análise (internacional, nacional, regional, territorial e local), urge analisar o papel das políticas públicas e dos seus arranjos institucionais na instrumentalização do espaço geográfico para

fins sociais e não apenas mercadológico. E nesse contexto, o espaço geográfico torna-se o substrato das ações do Estado e da Sociedade, que entre conflitos e consensos o elabora e transforma. O espaço geográfico, como categoria de análise do estudo em tela, é um fator das ações humanas que o produzem e transforma visando atender a lógica capitalista e a reprodução social. Continuadamente produzido, modificado e organizado por diferentes agentes, o espaço é o substrato onde as relações humanas se processam mediante, muitas vezes, aos conflitos de interesses.

A primeira presença do homem é um fator novo na diversificação da natureza, pois ela atribui às coisas um valor, acrescentando ao processo de mudança um dado social. Num primeiro momento, ainda com reduzido poder transformador, o homem é criador, mas subordinado. Depois, as invenções técnicas vão aumentando o poder de intervenção e a autonomia relativa do homem, ao mesmo tempo em que se vai ampliando a parte da diversificação da natureza socialmente construída. (SANTOS, 2006).

Segundo Santos (1997), o espaço tem que ser encarado como fator social e não um reflexo social. Para estudá-lo é preciso compreender as suas quatro categorias. A forma, que corresponde ao visível; a função que se refere à atividade; a estrutura que constitui a organização inter-relação; e o processo, ou seja, a continuidade e a mudança através do tempo. A sociedade se transforma em espaço através de sua redistribuição sobre as formas geográficas, e isto ela o faz em benefício de alguns e em detrimento da maioria. Ela também o faz para separar os homens entre si, atribuindo-lhes um pedaço de espaço segundo um valor comercial: e o espaço-mercadoria vai aos consumidores como uma função de seu poder de compra. O estudo do espaço exige que se reconheça os agentes dessa obra, o lugar que cabe a cada um, seja como organizador da produção e dono dos meios de produção, seja como fornecedor de trabalho.

Nesse contexto, é necessário que forças possam interferir na produção e organização do espaço para que as diferenças regionais sejam sanadas. De acordo com Santos (2006, p.99),

A primeira força capaz de produzir eventos sobre áreas extensas é o Estado, pelo seu "uso legítimo da força", encarnado ou não no direito. A lei, ou o que toma seu nome, é, por natureza, geral. Assim, uma norma pública age sobre a totalidade das pessoas, das empresas, das instituições e do território. Essa é a superioridade da ação do Estado sobre outras macro-organizações. Nem as instituições supranacionais, nem as empresas multinacionais têm esse poder. Se estas podem colher indiretamente resultados globais, seus efeitos diretos são, sobretudo, pontuais ou lineares.

O espaço é o resultado da geografização de um conjunto de variáveis, de sua interação localizada, e não dos efeitos de uma variável isolada. Nesse contexto, a evolução de um país, uma região, uma localidade, deve muito ao resultado do entrelaçamento entre dados externos e internos. Os espaços de produção, de circulação, de distribuição, de consumo podem ser distinguíveis e analiticamente enxergados, como se dispusessem de uma existência autônoma. Na verdade, porém, seu valor real não é dado de forma independente, mas como um resultado da conjunção de ações. Cada ponto de espaço é solidário dos demais, em todos os momentos. A isso se chama a totalidade do espaço (SANTOS, 1997). Santos ainda expõe que

[...] cada lugar é marcado por uma combinação técnica diferente e por uma combinação diferente dos componentes do capital, o que atribui a cada qual uma estrutura técnica própria, específica, e uma estrutura de capital própria, específica, às quais corresponde uma estrutura própria, específica, do trabalho (op. cit., p.12).

Assim, a partir da configuração espacial é possível entender os diferentes objetivos que nele foram engendrados. O espaço urbano é dotado de ampla gama de serviços e de comércio, é densamente povoado, com muitas edificações e pouca arborização, é o centro administrativo e do Poder. O espaço rural é caracterizado pela baixa densidade populacional e com aglomerações populacionais espaçadas, além de grande diversidade natural e cultural. Também estão presentes diversos tipos de indústrias, bem como constitui um espaço de segunda residência, de lazer e onde se concentram as atividades agrícolas. No entanto, o espaço rural brasileiro ainda permanece bastante diferente entre as regiões brasileiras. A diversidade de atividades agrícolas e não agrícolas e o contínuo urbano-rural é mais nítido na região Centro-Sul do Brasil, enquanto que na região Nordeste as atividades agrícolas ainda predominam.

No contexto brasileiro, algumas políticas de desenvolvimento rural tiveram como ponto de conexão a movimentação do capital no sentido contrário aos objetivos declarados. Com exceção das políticas territoriais, a sociedade civil organizada não participou formalmente de nenhuma etapa das políticas, ou seja, do diagnóstico, planejamento, execução, monitoramento, avaliação e redirecionamento.

Dessa forma, é de suma importância analisar brevemente algumas políticas implantadas no Brasil, observando os avanços, contradições e a contribuição ou não da escala geográfica escolhida, pois a definição da escala para fins de planejamento é necessária para a territorialização das ações, sobretudo em um país com grande extensão territorial, onde o

espaço nacional, a região, o município e o território são os substratos definidos para a implantação de políticas de desenvolvimento que visam reduzir as desigualdades sociais.

3.3.1 Políticas de Desenvolvimento no Brasil

A presente análise versa sobre a implantação de algumas políticas de desenvolvimento em diferentes escalas geográficas, visando verificar se o tamanho da área de execução das políticas públicas influenciam nos resultados.

Segundo Castro (2000, p. 118), “A abordagem geográfica do real enfrenta o problema básico do tamanho, que varia do espaço local ao planetário.” Ainda segundo a autora,

[...] quando o tamanho muda, as coisas mudam, o que não é pouco, pois tão importante quanto saber que as coisas mudam com o tamanho, é saber como elas mudam, quais os novos conteúdos nas novas dimensões. Esta é, afinal, uma problemática geográfica essencial.” (op. cit., p. 137).

Nesse sentido, para melhor entender as políticas de desenvolvimento regional é de suma importância realizar uma breve análise sobre a categoria região e suas múltiplas concepções, visando entender a escolha pela escala geográfica na política implantada no final dos anos 1950 no Brasil.

A Região é uma das categorias mais antigas da Geografia. Hartshorne (1978, p. 138), por exemplo, define região como “[...] uma área de localização específica, de certo modo distinta de outras áreas, estendendo-se até onde alcance essa distinção.”. A mesma foi definida, portanto, a partir da diferenciação de áreas, com base nos elementos específicos que inicialmente centraram-se nos aspectos físicos, sendo o clima o maior definidor por exercer grande influência sobre outros elementos da natureza. Porém, os aspectos culturais e socioeconômicos também definem uma região.

Contudo, na Geografia Tradicional o foco principal foi a região concebida a partir da inter-relação dos elementos naturais, tendo um avanço somente com La Blache quando o mesmo humaniza o conceito de região ao introduzir os dados humanos no estudo da individualidade dos lugares. Mas, é na Geografia Crítica, mesmo tendo o espaço e o território como unidade de análise, que a Geografia Regional insere mais intensamente os processos econômicos e sociais na produção e organização do espaço, tendo como maior representante da análise regional o autor Pierre George e, de forma indireta, mas não menos importante, o geógrafo Milton Santos (MORAES, 1987).

Nesse contexto, insere-se a evolução do pensamento geográfico na análise regional, em que os elementos naturais foram durante muito tempo o fator principal para definir as regiões. Eram, sobretudo, as características climáticas que incluíam ou excluía algumas unidades federativas por serem determinantes na inter-relação dos elementos naturais. Foi com base nesse critério que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) definiu as cinco regiões brasileiras, incluindo também os aspectos culturais, pois os costumes, as comidas, as festas populares também propiciam a unidade regional, e consequentemente, a diferenciação de áreas. Nesse sentido, Haesbaert (2010, p. 119) enfatiza que “[...] a ‘identidade’ ou ‘consciência regional’ envolve a identificação dos habitantes com sua região, tanto dentro quanto fora dela. Participam de sua construção ativistas sociais, instituições e organizações, etc.”. Desse modo, o fator identidade irá determinar o pertencimento a uma região.

No entanto, os aspectos socioeconômicos são os maiores definidores das regiões. Desde a industrialização, as diferenças gritantes entre os espaços tornaram-se mais nítidas. A exclusão de milhares de pessoas em relação aos lucros gerados e o atraso industrial e tecnológico definem os espaços marginalizados quanto ao processo lucrativo na Divisão Internacional do Trabalho. Concomitantemente, o desenvolvimento de algumas nações, pautado na exploração de outros povos, no investimento em educação e alta tecnologia, acaba por definir o “desenvolvimento desigual e combinado” de Trotski a partir da diferenciação de áreas economicamente constituídas em escala mundial. Obviamente que essa desigualdade combinada não está presente apenas entre as nações, mas é intrínseca a qualquer subespaço do planeta, pois os desequilíbrios estão presentes até mesmo nos países desenvolvidos. Como afirma Furtado (1981, p. 18), “[...] mesmo nos países em que mais avançou o processo de acumulação, parte da população não alcança o nível de renda real necessária para satisfazer o que se considera como sendo necessidades elementares.”, e somando-se aos imigrantes oriundos de países subdesenvolvidos, torna-se evidente a formação de uma periferia nos países centrais, onde vários povos lutam por sobrevivência, tanto de forma lícita como ilícita.

Segundo Broek (1972, p. 82), “Uma região é uma área homogênea em termos dos critérios específicos escolhidos para delimitá-la das outras regiões.”, podendo “[...] utilizar a categoria regional para se tratar de questões que se dão em nível de estado, município ou parte de quaisquer desses níveis como regiões urbanas, rurais, agrícolas ou industriais.” (CARLEIAL, 1993, p. 47). Dessa forma, a região é definida em variadas escalas, podendo ser contínua ou não.

Nesse contexto, a regionalização pode ser em uma escala macro, na qual, por exemplo, pode se dividir o espaço mundial em países desenvolvidos, em desenvolvimento e subdesenvolvidos, e em escala macro, meso e micro em nível de nação a partir das escalas nacional, estadual e local, exigindo que se incorpore a relação da região “consigo mesma, com outras regiões e com o todo.” (op. cit., 1993, p. 48).

Entretanto, é válido ressaltar que aos aspectos econômicos se agrega a regionalização a partir de uma atividade produtiva. Dessa forma, é possível identificar os aspectos sociais de uma determinada microrregião a partir da atividade principal existente, sendo esta responsável pela inserção e/ou exclusão de pessoas quanto aos lucros gerados, e, consequentemente, influenciando assim suas condições de vida. Um bom exemplo é a atividade canavieira, pois os trabalhadores estão submetidos às tenebrosas condições de trabalho e a baixa remuneração, seja no Nordeste ou no Centro-sul do Brasil, além de facilmente se observar a intensificação da pobreza ao lado dos latifúndios.

Portanto, dentro da totalidade estão as regiões que são concretas e ao mesmo tempo concebidas, às quais são definidas com base nas especificidades quanto aos fatores físicos, culturais, sociais ou econômicos, sendo este último o maior definidor das desigualdades regionais. As desigualdades regionais imprimem ao território nacional uma característica heterogênea, em que existem áreas dominantes e áreas subordinadas. Como afirma Carleial (1993, p. 49-50), “[...] o movimento do capital é claramente concentrador e, portanto, irradiador de diferenças que garantem uma heterogeneidade espacial.”.

Dessa forma, o planejamento regional foi implantado no final da década de 1950 visando reduzir as desigualdades socioeconômicas entre as regiões brasileiras. Como ressalta Corrêa (2007, p. 23), a região “também é um instrumento de ação e controle dentro de uma sociedade de classes.”. A ideia difundida pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) de que o desenvolvimento industrial reduziria a pobreza contribuiu para a implantação das políticas regionais. Nesse contexto, foram criadas as Superintendências do Desenvolvimento: SUDENE e SUDAM.

No período da criação da SUDENE, o Nordeste ainda se assentava na economia açucareira, além de uma incipiente agricultura comercial em pequenas e médias propriedades do Agreste e a presença de grandes propriedades improdutivas, sobretudo no Sertão. Como agravante, somava-se a esse quadro a existência do coronelismo, controlando o poder político, em variadas escalas, e se contrapondo a essa dominação estavam as classes populares canalizando suas lutas principalmente através das Ligas Camponesas e dos Sindicatos Rurais. (COSTA, 2001). Segundo Oliveira (1977), a hegemonia sulista já estava consolidada e no

Nordeste, a Liga dos Camponeses organizava-se e formava ideias que preocupavam a unidade nacional. Mediante esse fato, fez-se necessário a criação da SUDENE para realizar a unidade nacional. No entanto, os empresários do Centro-Sul foram os únicos que se beneficiaram com a construção do polo industrial, contribuindo, assim, para que as assimetrias regionais fossem mantidas.

Nesse contexto, a região se confunde com território por existir o controle estatal das ações, e como afirma Corrêa (2007, p. 48), “no capitalismo, as regiões de planejamento são unidades territoriais através das quais um discurso da recuperação e desenvolvimento é aplicado.”. Porém, a política regional reforçou ainda mais a hegemonia do Centro-Sul, onde a movimentação do capital se deu em virtude da não descentralização do mesmo quando ocorreu a desconcentração das indústrias. E nesse sentido, observa-se que a escala não contribuiu para reduzir os desequilíbrios regionais, pois os fatores que impossibilitaram a eficácia da ação estatal condizem com os objetivos dos grupos hegemônicos do Centro-Sul do país.

Após a implantação das políticas regionais, evidenciou-se o planejamento em escala nacional no período da ditadura entre os anos de 1964 e 1985, representando o período mais obscuro da história brasileira, em que todos os direitos políticos foram cessados, inclusive a liberdade e a vida daqueles que lutaram contra o regime militar. Nesse contexto, se insere um regime estrategista tendo como objetivo o “domínio do vetor científico-tecnológico moderno para o controle do tempo e do espaço, entendido pelas forças armadas como condição para a constituição do Estado-Nação na nova era mundial [...]” (BECKER; EGLER, 2010, p. 125), e a integração nacional a partir da instrumentalização do espaço brasileiro, sendo esse discurso guiado também pelos interesses dos EUA para a não expansão do socialismo na América Latina. Nesse período, o Brasil viveu um momento de grande avanço econômico e outro de grande retração, tendo como forças-motrizes o endividamento externo e a intensa exploração da classe trabalhadora. (op. cit., 2010). Naquele momento, “[...] a Questão Regional, enquanto tal, deixou de existir e foi rebaixada a planos administrativos [...]” (OLIVEIRA, 1993, p. 43).

As décadas de 1970 e 1980 foram marcadas pelos movimentos sociais no campo. “[...] o Estado interviu contra os movimentos populares garantindo o “progresso” continuado e o “desenvolvimento” segundo a ideologia da Segurança Nacional da moderna doutrina militar”. (BECKER; EGLER, 2010, p. 127). A sociedade iniciou uma árdua luta por justiça social frente à grave situação dos trabalhadores rurais na ditadura militar, pois a modernização da agricultura, conhecida também como “A Revolução Verde”, beneficiou principalmente o

agronegócio e fragilizou cada vez mais o pequeno agricultor a partir da expropriação e ampliação da concentração de terra.

Dessa forma, a escala nacional também não contribuiu para reduzir as desigualdades sociais, pois o problema não estava no tamanho da escala e sim no Estado autoritário que implantou o seu projeto de desenvolvimento nacional mantendo as estruturas sociais. Os conflitos no campo e na cidade se acentuaram a partir da grande repressão e exploração das forças produtivas. De fato houve uma maior instrumentalização do espaço brasileiro através das redes de articulação e avanço das relações comerciais, mas de forma alguma dirimiu as desigualdades, pois a movimentação do capital só ocorreu para os grupos privilegiados, tendo, mais uma vez, a região Centro-sul como centro de captação de recursos, constituindo, portanto, um crescimento econômico parcial e não desenvolvimento, pois este só existe quando há inclusão da sociedade nos processos lucrativos.

Após o período militar inicia-se o movimento de descentralização de políticas públicas objetivando o desenvolvimento local. Segundo a CEPAL/GTZ (2000, p. 03),

As experiências de desenvolvimento local ganharam impulso nos anos oitenta com a descentralização fiscal do governo federal para os governos estaduais e municipais no contexto da redemocratização do país e de uma prolongada crise econômica marcada pelo desequilíbrio das contas externas, a retração da atividade econômica e a ameaça latente de hiperinflação. Nos anos noventa, a descentralização e o desenvolvimento local estiveram marcados profundamente por duas grandes tendências. De um lado, pela globalização da economia internacional e a adesão do Brasil através da abertura externa acentuada; de outro lado, pela implementação de reformas liberalizantes que resultaram na desestruturação do aparelho de Estado herdado do período nacional-desenvolvimentista.

Entretanto, no âmbito da política de desenvolvimento local o controle da sociedade civil organizada era informal e fragilizado, o que facilitava o clientelismo e o “prefeiturismo”, ou seja, o controle dos recursos unicamente pelos gestores locais sem o controle da sociedade, não atingindo assim o objetivo central declarado: reduzir a pobreza e desenvolver o local. Portanto, a movimentação do capital dava-se, muitas vezes, nas contas bancárias de alguns gestores municipais. Segundo Guanzirolli (2006), a descentralização, promovida pela constituição de 1988, deu o pontapé inicial ao permitir que os municípios, antes desprovidos de poderes e recursos, passassem a assumir um papel de destaque no planejamento e na implementação de políticas de desenvolvimento. Entretanto, vários fatores concorreram para que a descentralização não cumprisse suas promessas de promoção do desenvolvimento local: a descentralização repassou responsabilidades para os municípios,

mas não os meios necessários para dar conta delas; a descentralização por si só não alterou as relações de poder no município e a forma autoritária e clientelista como muitas prefeituras ainda hoje são governadas. Com isso, as possibilidades de participação da população, em particular dos grupos mais marginalizados, continuaram muito reduzidas. Na mesma linha de pensamento, Furtado (2009, p. 78) assinala que

O clientelismo constitui-se numa relação política de dependência, em que uma pessoa recebe de outra a proteção em troca do apoio político. É em geral ligado ao “coronelismo”, que alimenta a cadeia vertical de subordinações e favores pela qual se exerce o clientelismo. Essa relação de dominação compromete o capital social e humano, enfraquecendo as relações horizontais, diminuindo a capacidade de colaboração dos indivíduos e ampliando a competição por mais recursos exógenos, e que não geram riquezas locais. Mantém a verticalização da esfera pública e “modos de regulação autocráticos”, constituindo em empecilho à democratização da sociedade.

Nesse contexto, a escala micro também não contribuiu para dirimir as desigualdades. Porém, o problema encontra-se no modelo, pois o mesmo não impediu o desvio de recursos. Assim como a categoria região é utilizada para fins de planejamento, o território também se tornou um substrato para a realização de ações institucionais. Dessa forma, a análise visa facilitar a compreensão dos fatores que motivaram o encontro entre as políticas de desenvolvimento rural e a categoria Território a partir do ano de 2003.

Souza (2000, p. 111) elucida que

O poder não se circunscreve ao Estado nem se confunde com a violência e a dominação [...], da mesma forma o conceito de território deve abarcar infinitamente mais que o território do Estado-Nação. Todo espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder é um território, do quarteirão aterrorizado por uma gangue de jovens até o bloco constituído pelos países-membros da OTAN.

“Assim, a concepção de território é cada vez mais discutida, pois trata-se de uma construção social para além da configuração do Estado Nacional ou territorial, ou seja, àquela juridicamente organizada com base no exercício do poder, sejam países ou territórios estatais.” (SANTOS, 2009, p. 25), pois é sabido que “o poder está associado ao território desde os primórdios quando o homem se apropriou de um espaço estabelecendo uma relação de força com outros povos.” (op. cit., 2009, p. 22).

Na análise de Raffestin (1993), o Poder com letra maiúscula está vinculado ao poder político, ou seja, o poder juridicamente organizado no Estado-nação, e o poder com letra minúscula corresponde aos micropoderes que estão presentes em qualquer relação social. “Dessa forma, o território é construído a partir das relações sociais, econômicas, culturais e políticas.” (SANTOS, 2009), sendo definido como “[...] um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder.” (op. cit., 1993, p.143-144). Os culturalistas analisam que o território é marcado pela relação simbólica existente entre a cultura e o espaço (BONNEMAISON, 2002). Porém, sem desconsiderar a importância do território cultural, um espaço construído a partir da identidade se aproxima muito mais das categorias região e lugar. Assim, o território está mais atrelado ao Poder politicamente constituído na formação do Estado-nação e ao poder que delimita e controla espaços e ações a partir das relações cotidianas.

Assim, no Brasil, foram implantados inicialmente 164 territórios rurais, sendo o Nordeste a região mais contemplada (67 territórios), seguida da região Norte com 32, demonstrando que é mais uma política que tenta sanar os desníveis regionais, a partir de uma intensificação de políticas públicas nas duas regiões mais carentes do Brasil. Contudo, quanto ao fator cultural para a análise da categoria território, seria mais relevante atrelar pertencimento as categorias região e lugar, podendo substituir, nesse caso, território por microrregiões, em que a identidade se daria na escala microrregional. Nesse contexto, a utilização do termo território só se justifica por estar atrelada a governança e ao controle social, sendo, portanto, um espaço onde relações de poder se processam.

No ano de 2008, foram criados os Territórios da Cidadania como uma estratégia de desenvolvimento regional sustentável e garantia de direitos sociais voltado às regiões do país que mais precisam, com objetivo de levar o desenvolvimento econômico e universalizar os programas básicos de cidadania. Essa política trabalha com base na integração das ações do Governo Federal e dos governos estaduais e municipais, em um plano desenvolvido em cada território, com a participação da sociedade. Em cada território, um Conselho Territorial composto pelas três esferas governamentais e pela sociedade determinará um plano de desenvolvimento e uma agenda pactuada de ações. Foram definidos conjuntos de municípios unidos pelas mesmas características econômicas e ambientais que tenham identidade e coesão social, cultural e geográfica. Maiores que o município e menores que o estado, os territórios conseguem demonstrar, de uma forma mais nítida, a realidade dos grupos sociais, das atividades econômicas e das instituições de cada localidade, o que facilita o planejamento de ações governamentais para o desenvolvimento dessas regiões. Atualmente, existem 243

Territórios Rurais e 120 Territórios da Cidadania em todas as unidades federativas e no Distrito Federal. As políticas de desenvolvimento em escala territorial foram implantadas, no Brasil, tendo como elemento inovador o capital social. Nesse momento, o Território passa a ser concebido como

Um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (SDT/MDA, 2005, p. 07-08).

“O novo conceito de território surge como uma estratégia de intervenção, de caráter multidimensional, valorizando diferentes aspectos das atividades desenvolvidas pelos atores sociais.” (LOPES; COSTA, 2006, p. 01). Ainda segundo os autores,

A justificativa é de que com a abordagem territorial do desenvolvimento seria superada a visão localista do desenvolvimento que até então vinha sendo seguida pelos municípios brasileiros, e cujos resultados mais evidentes eram a pulverização de recursos e a superposição de políticas públicas, resultando em visível fragilidade do processo de efetivação dessas políticas, geralmente de corte municipal. (op. cit., 2006, p. 01).

A referida delimitação tem como objetivo facilitar a territorialização das ações, como, por exemplo, a construção de unidades de beneficiamento de leite, reestruturação de casas de farinha, compra de maquinários, entre outras, em que os atores sociais dos vários municípios que compõem o território realizam conjuntamente o monitoramento. Dessa forma, torna-se possível dificultar o prefeituralismo que é facilmente praticado nas políticas de âmbito municipal, mesmo sabendo que o capital social e o controle da sociedade possam ser mais elevados em uma escala micro, a exemplo do município.

Os territórios foram criados por constituírem uma escala maior que a municipal e menor que a regional e a estadual, pois estas últimas são consideradas amplas demais para a existência e/ou a formação de capital social. A introdução de capital social na política territorial constitui uma inovação em relação às políticas precedentes, pois entende-se que os laços de proximidade com base na identidade, seja esta social, cultural ou produtiva, facilita a cooperação e o controle social. Trata-se, portanto, de uma regionalização com base na

identidade, instituindo o território como substrato para a realização das ações institucionais (SANTOS, 2009).

Nas últimas décadas, as políticas têm apontado para um maior controle social e participação mais efetiva dos seus beneficiários, podendo-se afirmar que esse tipo de controle é próprio de uma adequação do Estado brasileiro à descentralização preconizada na Constituição de 1988 (BASTOS, 2006). Nesse sentido, o fator proximidade social é a base para o processo de desenvolvimento, contribuindo para o sucesso ou o fracasso da ação coletiva. De acordo com a SDT/MDA (2005, p.10) o capital social é fundamental “[...] para a conformação da identidade territorial, que é, por sua vez, um vetor decisivo da estruturação de um projeto de futuro [...]”, pois, conforme ressalta Veiga (1998, p. 21), “os arranjos institucionais que mais incentivam organização, absorção de tecnologias e inovação, baseiam-se grau de confiança que existe entre indivíduos, grupos e governos. E Westwood (2011, p. 699) reforça que existem diversas formas de colaborações horizontais, ressaltando que

*As individuals or members of a household we all have a stake in our local communities, whether through working for or running a business, volunteering for a local charity, engaging in education, playing in a local sports team or being responsible in some way for a public service in the area.*¹⁰

E o autor aborda ainda sobre a importância da junção entre variados setores, inclusive o setor privado, para que uma comunidade mais necessitada se desenvolva:

*Nonetheless, it takes all sorts of actors and resources to develop or to regenerate a more deprived community. The capacity of an area to develop is equally dependent on the private, public and voluntary sectors as it is on the households and individuals who are resident there. Many strategies can help to turn a deprived area around, but the most effective will be the ones that bring the best of the private, public and third sectors together and which recognize that most local people will play some role in all three (op. cit., 2011, p. 669).*¹¹

¹⁰ “Como indivíduos ou membros de um domicílio, todos nós temos uma participação nas nossas comunidades locais, seja através do trabalho para alguém ou tocando nossos negócios, voluntariando para uma causa local, engajados na educação, jogando em algum time local ou sendo responsáveis, de alguma forma, por um serviço público na região.”

¹¹ “Entretanto, são vários os tipos de atores e recursos para desenvolver ou regenerar uma comunidade mais carente. A capacidade de uma área se desenvolver depende igualmente dos setores privado, público e voluntário, já que ela está nos domicílios e nos indivíduos que neles residem. Muitas estratégias podem ajudar a mudar o entorno de uma área carente, mas a mais eficaz será aquela que trazer o que de melhor tiver o setor privado, o setor público e o terceiro setor juntos e que reconheça que a maioria das pessoas locais desempenharão algum papel nos três setores.”

Na mesma linha de pensamento, Dale e Newman (2010, p. 18) abordam que a “Collaboration for sustainable community development means that increasingly local community organizations, leaders, and governments must form partnerships with other levels of government, with the private sector, and with civil society organizations.”¹²

Assim, a identidade exerce grande força em toda sociedade, pois o pertencimento não deve ser desprezado nas decisões governamentais, pois o lugar só deixa de ser atrativo quando nele não há mais oportunidades. Entretanto, associado ao capital social outro fator importante para o desenvolvimento é o capital humano, pois é sabido que o conhecimento capacita os seres humanos, dotando-os de ideias e habilidades inovadoras. E quando as mesmas são compartilhadas a partir dos laços de reciprocidade e de confiança trazem benefícios para o grupo, associação, cooperativa, etc. E é nesse momento que se funde o capital humano e o capital social, em que os dois são forças-motrizes do desenvolvimento. O capital humano está atrelado à educação, tendo como premissa a inovação a partir das competências e habilidades. E nesse contexto, Santos (2004, p. 148) enfatiza que um dos elementos fundamentais para o desenvolvimento do capital humano é “reforçar a ideia de que a aprendizagem e, sobretudo, a inovação não resulta de atos individualizados, mas é uma atividade socialmente construída.” O autor enfoca que desenvolver o capital humano “[...] significa desenvolver as competências individuais. Para isso não basta um acréscimo de formação. É necessário uma mudança de atitude no sentido do desenvolvimento de recursos humanos com maior grau de responsabilização [...]” (op. cit., p. 144). Entretanto, mesmo sabendo que capital humano está mais fortemente ligado às empresas e indústrias, sobretudo de alta tecnologia, é importante ressaltar que a agropecuária necessita pessoas capacitadas que promovam a inovação, sendo o capital humano, mesmo em menor nível, um instrumento importante para o dinamismo da agricultura familiar.

Concomitantemente, o capital social também contribui para a geração de renda e o acesso aos recursos, seja através de colegiados territoriais, associações ou cooperativas. Dessa forma, a gestão social tem como base o empoderamento, na qual a participação coletiva é um dos elementos que se destaca como um novo viés das diretrizes institucionais diferenciando-se das políticas precedentes; a identidade, por ser um fator importante quanto à organização do território, considerando os fatores históricos, culturais e produtivos, com base no capital

¹² “A colaboração para o desenvolvimento de uma comunidade sustentável significa que organizações, líderes e governos das comunidades locais devem, cada vez mais, formar parcerias com outros níveis do governo, com o setor privado, e com as organizações da sociedade civil”.

social que é estabelecido a partir das relações de reciprocidade, consistindo em um fator decisivo para alcançar os objetivos traçados. Como ressalta Rutten e Boekema (2007, p. 1834),

*Technology is a necessary but not a sufficient condition for regional economic development. [...] Intangible assets, such as social capital, decide how effective regional innovation networks function. Differences in regional social capital thus help explain regional differences in economic development.*¹³

Com base nessa afirmação, pode-se enfatizar que a população rural da Região Sul do Brasil exerce mais o capital social em face das experiências cooperativistas trazidas da Europa. E nesse sentido, a existência de várias cooperativas atreladas ao dinamismo industrial contribui para o desenvolvimento da região.

Bourdin (2001, p. 146) enfatiza ainda que “a participação dos cidadãos nos leva às definições mais espontaneamente utilizadas da governança: numa perspectiva simples, esta quase se confunde com a democracia local, e a participação dos habitantes se encontra no centro do dispositivo.”. De fato, somente através da democracia é possível estabelecer o direito de participação e decisão. Porém, é preciso observar até que ponto as decisões dos atores sociais, não estão submetidas às resoluções dos grupos envolvidos com maior poder de barganha. É necessária a ação coletiva, na qual a confiabilidade e a cooperação sejam os elementos fundamentais para o desenvolvimento, pois a unidade se concretiza mais facilmente quando há de fato identidade, seja ela cultural, social, histórica ou produtiva.

O crescer economicamente deve ser ampliado a todos, promovendo o desenvolvimento social ou ao menos assegurando a posse do necessário à sobrevivência, o que já ameniza o grave contexto consolidado ao longo dos anos. Evidentemente que a batalha é árdua, sobretudo quando as forças que operam ao contrário detêm o poder, como os grandes proprietários, os industriais, os empresários, e os políticos que muitas vezes agrupam todos esses segmentos. Contudo, não se pode esperar que milagres aconteçam, e sim fazer acontecer de forma planejada, conjunta e com visão de futuro, pois desigualdades gritantes oferecem mais problemas do que atenuantes. E partindo do pressuposto de que o desenvolvimento só é possível a partir do conhecimento e das habilidades, entende-se que é possível dinamizar a economia do país e promover uma relativa equidade com a formação de capital humano em

¹³ “A tecnologia é uma condição necessária, mas não é suficiente para o desenvolvimento econômico regional. [...] Ativos intangíveis, tais como o capital social, decidem quão eficazmente as redes de inovação regional funcionam. As diferenças no capital social regional, portanto, ajudam a explicar as diferenças regionais no desenvolvimento econômico.”

todos os segmentos e subespaços, atrelado a existência de capital social, sendo este um divisor de águas nas práticas sociais que possibilita a captação e o controle dos recursos públicos.

Nesse sentido, cooperação e desenvolvimento não se separam, sobretudo, em países com grande concentração de renda. E nesse contexto se insere as contradições socioespaciais, em que as segregações são impostas para ambos os lados. As desigualdades geram conflitos, e estes geram onerosidade para os cofres públicos, ampliando o desperdício de verbas que deveriam beneficiar os mais carentes. Somando-se a isso estão as práticas ilícitas realizadas por alguns representantes do povo que impedem uma redistribuição mais equitativa dos bens produzidos.

Dessa forma, todas as injustiças sociais convergem para uma sociedade de classes, em que os dominantes exercem o poder para concentrar riqueza e privilégios não considerando que quanto mais desequilíbrio social, mais problemas coletivamente compartilhados. E inclui-se aqui o atraso econômico do país, a violência, o caos urbano, entre outros transtornos vivenciados pela população. Portanto, se faz necessário que a sociedade civil organizada monitore as ações para que o país percorra um caminho rumo ao desenvolvimento pautado no diagnóstico, planejamento e na gestão, sendo esta última o grande entrave na política territorial.

Entretanto, somente capital social não é suficiente para dinamizar um espaço. É preciso que haja a junção entre capital social e capital humano para que de fato se alcance o desenvolvimento. Para tanto urge assegurar uma educação eficaz às pessoas mais carentes para que não haja descompasso no desenvolvimento do país, pois concentração de riqueza só privilegia indivíduos e não uma nação. Nesse sentido, no Brasil a intensificação se daria tanto na educação convencional como para atender as especificidades do lugar a partir do desenvolvimento de competências e habilidades, o que já está previsto na Lei de Diretrizes e Bases, fazendo com que as pessoas se habilitem para permanecerem nos seus lugares, aproveitando assim as oportunidades ou mesmo gerando-as. E nessa linha de pensamento se inserem os cursos profissionalizantes gratuitos voltados para a produção agrícola, entre outras estratégias. Porém, para se alcançar o êxito é preciso, primeiramente, fazer uma reforma agrária abrangente e subsidiada, além do auxílio aos pequenos agricultores através de recursos desvinculados de uma linha de crédito, além de assistência técnica e irrigação gratuita até que os mesmos possam se autossustentar, pois a agricultura familiar é bastante heterogênea, em que existem aqueles mais inseridos no mercado e outros que praticam a agricultura de subsistência, sendo estes, portanto, os mais fragilizados do processo.

A eficácia das políticas de desenvolvimento depende da união de vários fatores, entre eles a existência de capital social. Notoriamente existem forças contrárias à redução das desigualdades, em que a não distribuição de terra e renda é um grande exemplo da lacuna entre os que possuem e os que estão à margem do processo lucrativo. Porém, as contradições não invalidam a proposta de articular Estado e Sociedade, e mesmo que ainda seja deficiente, a mesma representa um avanço para que a participação social seja uma realidade menos conflituosa em um futuro próximo.

Entretanto, mesmo havendo críticas quanto à categoria utilizada para o planejamento territorial, o mais importante é discutir sobre os avanços e as contradições da política de desenvolvimento que foi implantada com o objetivo de propiciar a melhoria de vida da população rural, para que esta encontre no seu lugar de vivência mecanismos mais justos para sobreviver, deixando de ser apenas multiplicadora do capital face à intensa exploração da sua força de trabalho. E nesse sentido, a gestão coletiva dos recursos públicos é um dos pontos-chaves da política territorial que tem como aposta o capital social para captar recursos, pois é sabido que a ação conjunta é um trunfo importante para alcançar os objetivos. Capital social, portanto, são os laços de identidade e confiança que contribuem para a formação e manutenção de grupos que visam um objetivo comum, em que o coletivo se sobrepõe às ações individuais.

Porém, apesar de alguns avanços observa-se que a sociedade ainda está muito desarticulada quanto à elaboração de planos de trabalho e ao controle dos recursos públicos, o que facilita a grande intervenção política na territorialização das ações, fazendo do território um espaço de conflitos. Assim, a movimentação de capital se deu apenas nos municípios com maior poder de barganha com forte presença política, pois o capital social e a capacidade organizativa ainda são baixos em muitos municípios, sobretudo do Nordeste brasileiro, necessitando ser fortalecido para que muitos agricultores possam ter acesso aos programas que estão condicionados, sobretudo, à participação em cooperativas. Outro fator que dificultou o acesso aos recursos foi a inadimplência das prefeituras, pois para o recebimento de verbas o município tinha que estar regular quanto às obrigações previdenciárias, o que na prática fragilizou a proposta institucional. Entretanto, atualmente essa pré-condição já foi revista na política territorial.

Dessa forma, a escala territorial também contribuiu pouco para reduzir as desigualdades, pois, apesar da política apresentar avanços, sobretudo, por entrelaçar Estado e Sociedade Civil, a mesma ainda não é eficaz. O problema não está no tamanho da escala e sim na gestão e no monitoramento das ações face ao clientelismo, baixo capital social, baixo

poder organizativo de alguns municípios e a ausência de logística e infraestrutura para a comercialização dos produtos, além da intervenção política.

Assim, a região, com base nos aspectos socioeconômicos, e o território, com base na identidade, tornaram-se substratos de algumas políticas de desenvolvimento. Enquanto a região é concebida como um subespaço dotado de particularidades físicas, socioeconômicas e culturais que a diferencia de outras áreas, o território aqui discutido é concebido a partir de critérios multidimensionais, pois além do mesmo ser produzido a partir das relações de poder, o território também é concebido a partir da identidade. Esta vincula-se aos territórios culturalmente construídos, sendo importante considerar que a identidade cultural e produtiva exerce grande força em toda sociedade, pois o pertencimento não deve ser desprezado nas decisões governamentais, sobretudo, porque o lugar só deixa de ser atrativo quando nele não há mais oportunidades. Nesse ponto, território se confunde com região por também ser concebido a partir dos aspectos culturais, tendo ainda o regionalismo como outro fator de imbricação entre território e região, pois o espaço em ambos os casos torna-se um campo de forças tendo como atores principais os grupos regionais mais organizados e com maior poder de barganha. Como afirma Castro (1992, p. 40), o regionalismo “[...] deve ser entendido como a mobilização política de grupos dominantes numa região em defesa de interesses específicos frente a outros grupos dominantes de outras regiões ou ao próprio Estado.”.

No entanto, é válido ressaltar que para fins de planejamento a concepção de território a partir das relações de poder não é utilizada, mesmo sabendo que as mesmas estão em todos os espaços e determinam o desenvolvimento, a estagnação ou o atraso. A delimitação territorial se dá a partir de critérios multidimensionais, tendo como foco principal a identidade. Contudo, o capital social será maior em escalas menores face à proximidade dos atores sociais. E mesmo sabendo que o patriotismo é um elemento que contribui para a união da sociedade, a escala regional e, sobretudo, nacional é muito grande para gerar capital social face à ampla heterogeneidade do país. E nesse sentido, está a probabilidade de existir maior capital social nas escalas locais e nos territórios para fins de planejamento.

Assim, estão no cerne da análise as ações do Estado no espaço brasileiro visando o desenvolvimento, pois entender a sociedade política e os fatores que deram origem as desigualdades sociais são imprescindíveis para compreender os mecanismos de compensação articulados por uma instituição que, ao mesmo tempo em que apazigua, fomenta conflitos quando exerce parcialmente a sua função. Notoriamente existem forças contrárias à redução das desigualdades, em que a educação e a não distribuição de terra e de renda ainda representam uma grande lacuna. Porém, em uma trajetória mais recente houve uma

intensificação de políticas sociais no âmbito governamental brasileiro para a agricultura familiar.

É sabido que com a intensificação do processo de industrialização do Brasil na década de 1970 e as suas conseqüentes mudanças, aprofunda-se o esvaziamento do campo em face da mecanização e liberação de mão de obra na chamada Revolução Verde. Nesse contexto, as políticas públicas direcionadas ao espaço rural estavam fortemente atreladas ao produtivismo comercial, relegando aos agricultores familiares duas inevitáveis opções: alugar sua força de trabalho no campo ou migrar para alugar sua força de trabalho nos centros urbanos. Obviamente que mesmo com a industrialização, o pequeno agricultor de subsistência, ou camponês como alguns denominam, não desapareceu, mas as dificuldades para sobreviver no campo se ampliaram.

O conjunto da sociedade paga pelo fato de que uma classe, a dos proprietários, tem o monopólio da terra. O capital tende a dominar cada vez mais a produção da agricultura. Não só dos setores de produção agrícola onde essa sujeição está claramente instituída, mas também do crescente setor de pequenos produtores baseados no trabalho familiar. Enquanto o lavrador luta pela terra de trabalho, a grande empresa capitalista luta pela renda da terra. (MARTINS, 1986).

“A década de 1990 foi o período de consolidação da agricultura familiar como público específico de políticas públicas [...]” (FAVARETO, 2006, p. 42), sobretudo em face do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Trata-se de um programa de crédito que permite acesso a recursos financeiros para o desenvolvimento dos agricultores familiares, assentados da reforma agrária e povos e comunidades tradicionais, que podem fazer financiamentos de forma individual ou coletiva, com baixas taxas de juros.

De acordo com o MDA (2016), o acesso ao Pronaf inicia-se na discussão da família sobre a necessidade do crédito, seja ele para o custeio da safra ou atividade agroindustrial, seja para o investimento em máquinas, equipamentos ou infraestrutura de produção e serviços agropecuários ou não agropecuários. Após a decisão do que financiar, a família deve procurar o sindicato rural ou a empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), como a Emater, para obtenção da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), que será emitida segundo a renda anual e as atividades exploradas, direcionando o agricultor para as linhas específicas de crédito a que tem direito. Para os beneficiários da reforma agrária e do crédito fundiário, o agricultor deve procurar o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) ou a Unidade Técnica Estadual (UTE). São beneficiários do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, comprovado mediante a DAP, os produtores rurais,

inclusive remanescentes de quilombos e indígenas, que atendam aos seguintes requisitos: sejam proprietários, posseiros, arrendatários, parceiros ou concessionários da reforma agrária; residam na propriedade ou em local próximo; detenham, sob qualquer forma, no máximo 4 módulos fiscais de terra, quantificados conforme a legislação em vigor, ou no máximo 6 módulos quando se tratar de pecuarista familiar; o trabalho familiar deve ser a base da exploração do estabelecimento.

O programa é composto dos seguintes grupos: A, A/C, B e V (Renda Variável), de acordo com a renda bruta anual obtida pela Unidade Familiar, que é de até R\$ 20.000,00 para o Grupo B e até R\$ 360.000,00 para o Grupo V (Renda Variável). Grupo A refere-se aos agricultores(as) assentados(as) pelo Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA); e beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF). O Grupo A/C corresponde aos agricultores(as) assentados(as) pelo PNRA; e beneficiários(as) do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF). Grupo B corresponde aos agricultores(as) familiares com renda bruta anual familiar de até R\$ 20.000,00; e mulheres agricultoras integrantes de unidades familiares enquadradas nos Grupo A, AC e B do Pronaf. E o Grupo V (Renda Variável) corresponde aos agricultores familiares com renda bruta anual de até R\$ 360.000,00 (MDA, 2016).

O programa também disponibiliza linhas de crédito especiais para públicos e atividades específicas: Pronaf Mulher, Pronaf Jovem, Pronaf Agroindústria, Pronaf Floresta, Pronaf Mais Alimentos, Pronaf Custeio, Pronaf Produtivo Orientado (PPO), Pronaf Microcrédito Grupo A, Pronaf Agroecologia, Pronaf Custeio para Beneficiamento e Industrialização de Agroindústria Familiar, Pronaf ECO e Pronaf Semiárido (Banco do Nordeste, 2016). De acordo com o MDA (2016), o Microcrédito Rural, também conhecido como Grupo B do Pronaf, criado em 2000 no âmbito do Pronaf para combater a pobreza rural, é estratégico para os agricultores familiares pobres, pois valoriza o potencial produtivo deste público e permite estruturar e diversificar a unidade produtiva. Pode financiar atividades agrícolas e não agrícolas geradoras de renda. São atendidas famílias agricultoras, pescadoras, extrativistas, ribeirinhas, quilombolas e indígenas que desenvolvam atividades produtivas no meio rural (MDA, 2016).

Além do Pronaf, existem atualmente 32 programas voltados para o desenvolvimento rural, distribuídos em cinco secretarias: Secretaria da Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SAF); Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT); Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA); Secretaria de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (SERFAL); e a Secretaria Executiva (SE). Na SAF são dezessete programas,

sendo onze programas fazem parte do Departamento de Geração de Renda e Agregação de Valor, entre eles o PAA, o PNAE e o Sistema Único de Inspeção Sanitária (SUASA); um no Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural; e cinco no Departamento de Financiamento e Proteção da Produção, entre eles o Pronaf. Na SDT são quatro programas: Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços nos Territórios Rurais (PROINF), Desenvolvimento dos Territórios Rurais; Projeto Dom Hélder Câmara; e Dinamização Econômica dos Territórios Rurais. Na SRA são três programas: Programa Nacional de Crédito Fundiário; Programa Cadastro de Terras e Regularização Fundiária; e Arca das Letras. A SERFAL dispõe do programa Terra Legal. E por fim a SE dispõe de sete programas divididos entre a Diretoria de Políticas Para Mulheres Rurais e Quilombolas; e a Coordenação-Geral de Políticas para Povos e Comunidades Tradicionais disponibilizando apoio e assistência técnica. Sendo esta de fundamental importância para o desenvolvimento de todas as ações no espaço rural (MDA, 2016).

Assim, a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) é uma política pública que leva assistência técnica às propriedades rurais visando melhorar os processos no trabalho e, consequentemente, a qualidade de vida dos agricultores. O funcionamento ocorre a partir das parcerias do MDA com instituições públicas estaduais e privadas, principalmente aquelas sem fins lucrativos, garantindo apoio ao produtor desde o início da safra até a colocação do produto no mercado. Além de auxiliar na estruturação e melhoria da produção nos assentamentos, a prestação de serviços de Ater aos beneficiários da reforma agrária, traz também benefício para outras políticas públicas, como o PAA, o PNAE e o fomento do Plano Brasil Sem Miséria (MDA, 2013).

De acordo com o MDA (2013), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) é uma das ações do Fome Zero do Governo Federal. O PAA garante o atendimento de populações em situação de insegurança alimentar e nutricional e promove a inclusão social no campo fortalecendo a agricultura familiar. Por meio do Programa, criado em 2003 e atualizado pela Lei no 12.512/2011, os órgãos públicos federais, estaduais e municipais podem adquirir os alimentos diretamente dos produtores. Os beneficiários fornecedores são os agricultores familiares, assentados da reforma agrária e povos e comunidades tradicionais. A compra se dá mediante processo de dispensa de licitação e os preços não devem ultrapassar o valor dos praticados nos mercados locais. Produtos orgânicos ou agroecológicos admitem sobre preço de até 30%. O PAA é um programa interministerial operacionalizado pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e executado com recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Ministério do Desenvolvimento

Agrário (MDA), em parceria com estados e municípios. Outro programa em destaque no presente trabalho é o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). O programa foi instituído pela Lei no. 11.947/2009, e prevê a compra de no mínimo 30% dos alimentos provenientes da agricultura familiar para serem servidos nas escolas da rede pública de ensino. Entre as vantagens está a garantia de segurança alimentar e nutricional, a geração de renda para os agricultores e o município, e consequentemente, o dinamismo da economia local, bem como maior sustentabilidade via circuitos curtos de comercialização. A compra é feita por meio de chamadas públicas, com dispensa de licitação.

Contudo, é preciso que haja a articulação de programas para que o PAA e o PNAE busquem a excelência. Assim como a assistência técnica, o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) torna-se importante para o desenvolvimento dos programas, pois ambos são entraves para que alguns municípios de Alagoas e de Sergipe não participem dos mercados institucionais.

O Decreto Nº 5.741, de 30 de março de 2006, organiza o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA), assegurando que o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotem medidas necessárias para garantir que inspeções e fiscalizações dos produtos de origem animal e vegetal, e dos insumos, de maneira uniforme, harmônica e equivalente em todos os Estados e Municípios. Os produtos registrados e inspecionados pelos serviços de inspeção aderidos ao SUASA podem ser comercializados em todo o território nacional. O sistema é formado por quatro subsistemas de inspeção e fiscalização: Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal (SISBI-POA); Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal (SISBI-POV); Sistema Brasileiro de Inspeção de Insumos Agrícolas; e o Sistema Brasileiro de Inspeção de Insumos Pecuários (MDA, 2016).

E por fim, o terceiro programa, alvo dessa pesquisa, é o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) implantado no ano de 2009 no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), sendo válido assinalar que a DAP é um dos pré-requisitos para o acesso aos programas PAA, PNAE e PNHR (Tabela). No estado de Alagoas os órgãos que emitem a DAP são: a Secretaria da Agricultura de Alagoas, Sindicato dos Trabalhadores Rurais do município, Instituto Nacional de Reforma Agrária (INCRA), e o Instituto de Inovação para o Desenvolvimento Rural Sustentável (EMATER), enquanto no estado de Sergipe é a Empresa de Desenvolvimento Agropecuário de Sergipe (ENDAGRO) e o Sindicato dos Trabalhadores Rurais do município. Nos municípios estudados de Alagoas, o número de DAPs jurídicas é bem superior ao número de Sergipe, tendo como destaque o

município de Arapiraca com 3 DAPS jurídicas. Inclusive dois municípios sergipanos não apresentam a existência de grupos formais, configurando assim que o cooperativismo e o associativismo estão mais presentes em Alagoas. Observa-se nas tabelas 1 e 2 que o município alagoano de Santana do Ipanema dispõe do maior número de DAPs entre os residentes no espaço rural e, no estado de Sergipe, destaca-se o município de Carira.

Tabela 1: DAP por municípios estudados no âmbito do PAA, PNAE e PNHR em Alagoas

Municípios	DAP Física Ativa	DAP Física Desativada*	Total	DAP Jurídica	Pop. Rural (2010)	Total e Pop. Rural (%)
Arapiraca	3.276	3.081	6.357	13	32.505	19,55
Delmiro Gouveia	1.329	1.028	2.357	6	13.241	17,80
Igaci	1.333	526	1.859	4	19.004	9,78
Santana do Ipanema	3.977	2.156	6.133	2	17.748	34,55

*Motivo da Desativação: expiração.

Fonte: MDA, 2016.

Organização: Leide Reis.

Tabela 2: DAP Física - municípios estudados no âmbito do PAA, PNAE e PNHR em Sergipe.

Municípios	DAP Física Ativa	DAP Física Desativada*	Total	DAP Jurídica	População Rural (IBGE/2010)	Total e Pop. Rural (%)
Aquidabã	1.320	556	1.876	-	8.606	21,79
Boquim	1.179	543	1.722	3	9.530	18,06
Carira	2.221	1.258	3.479	-	8.839	39,35
Moita Bonita	499	435	934	1	6.416	14,55
Salgado	1.774	689	2.463	1	12.671	19,43

*Motivo da Desativação: expiração.

Fonte: MDA, 2016; IBGE, 2016.

Organização: Leide Reis.

Assim, torna-se importante estudar sobre a efetividade das políticas de desenvolvimento rural, e partindo da premissa de que as ações devem ser concomitantes, a análise dos programas PAA, PNAE e PNHR dar-se-á a partir da articulação de políticas públicas, sobretudo as vinculadas aos programas territoriais da SDT/MDA, realizando a análise do arranjo institucional por entender que os resultados positivos ou negativos das políticas públicas também estão condicionados a organização e a atuação dos seus agentes mediadores.

3.4 A importância do Arranjo Institucional nas Políticas Públicas

As políticas públicas são instituídas através de regras visando sanar ou reduzir os problemas sociais. Nesse sentido, as instituições e as organizações exercem um papel importante no funcionamento das políticas que visam o desenvolvimento do país, entendendo que este é formado por seus subespaços, e em especial no Brasil em que os espaços urbano e rural se distinguem substancialmente entre as regiões brasileiras. Desse modo, a presente análise se justifica em face da necessidade de relacionar o modo operante das instituições e organizações com o desenvolvimento socioespacial, bem como relacionar o arranjo institucional com a eficácia dos programas sociais.

As convenções são instituídas secularmente e ao longo do processo histórico as regras foram sendo estabelecidas mesmo sem a existência das leis formais. A lei do mais forte primeiramente estabeleceu a divisão entre homens e mulheres, porque sempre os que dispõem de mais poder criam normas. As instituições exercem forte influência no funcionamento das ações humanas, sendo, portanto, de grande importância verificar como se constituem e qual é o modo operante das mesmas, que podem propiciar o desenvolvimento ou o subdesenvolvimento social. Para tanto, a análise dar-se-á a partir da abordagem dos seguintes autores que versam sobre a institucionalidade: Veblen (1983), por analisar as relações humanas a partir de ideias que influenciam o funcionamento das instituições; North (1991, 2007), por analisar a desigualdade econômica, sobretudo entre países, a partir da operacionalização das instituições; e Bastos (2006) por realizar uma abordagem sobre arranjo e ambiente institucional.

Veblen (1983) foi um dos autores que tratou sobre a institucionalidade, abordando sobre a influência das ideias e do comportamento dos indivíduos para o surgimento e funcionamento das instituições. Ele aborda que a vida do homem em sociedade é uma luta pela existência, e, portanto, um processo de adaptação seletiva. Ele ressalta que a evolução da estrutura social foi um processo de seleção natural das instituições e que o progresso que se fez e que se vai fazendo nas instituições humanas e no caráter humano, pode ser considerado uma seleção natural dos hábitos mentais mais aptos e um processo de adaptação forçada dos indivíduos a um ambiente que vem se transformando progressivamente mediante o desenvolvimento da comunidade e a mudança das instituições sob as quais o homem vive. As instituições são elas próprias o resultado de um processo seletivo e adaptativo que modela os tipos prevaletentes, ou dominantes, de atitudes e aptidões espirituais, são, ao mesmo tempo,

métodos especiais de vida e de relações humanas, e constituem, por sua vez, fatores eficientes de seleção.

Desse modo, as instituições formais ou informais, foram criadas a partir de ideias individuais ou coletivas que impuseram um modo de agir mediante a força ou ao consenso. Os que dispõem de poder e dinheiro são os que impõem um estilo de vida para a sociedade.

A relação da classe ociosa, ou seja, da classe rica não industrial com o processo econômico é uma relação pecuniária, relação de aquisição, não de produção; de exploração, não de utilidade (op. cit., 1983). Assim, o institucionalismo está voltado primeiramente para as garantias da classe mais abastada, o que inclui a propriedade e as “benesses” que muitos não tiveram a oportunidade de ter. Além disso, “A instituição de uma classe ociosa afeta não apenas a estrutura social, mas também o caráter individual dos membros da sociedade.” (op. cit., 1983, p. 97), porque as pessoas querem reproduzir as ideias e os hábitos.

Por fim, Veblen enfatizou que

As duas características bárbaras, ferocidade e astúcia, que compõe o temperamento predatório ou a atitude espiritual são expressões de um hábito mental mesquinamente egoísta, ambas altamente úteis para o progresso individual de uma vida que visa o bom êxito pela emulação. Possuem igualmente um alto valor estético e são ambas incentivadas pela cultura pecuniária. Mas nenhuma das duas tem qualquer valor para os propósitos da vida coletiva (op. cit., 1983, p. 123).

De fato, muitas vezes, a astúcia utilizada pelo indivíduo só beneficia a ele mesmo em detrimento de várias pessoas, e é nesse sentido que ela se contrapõe ao cooperativismo, e partindo do princípio de que as ações coletivas têm mais chance de serem exitosas, as individualidades tornam-se contrárias ao bem comum. O que se observa é que a humanidade sempre foi movida por dinheiro e poder, salvo àqueles que no dia a dia tentam reunir forças para sobreviver sabendo que dificilmente terão a oportunidade de ter uma vida abundante, e mesmo entre estes o desejo por riqueza existe, pois mediante a desigualdade social o desejo de ter o que o outro tem é inerente ao ser humano, e em alguns casos por inveja, seja pelos bens materiais que não disponha ou por qualquer virtude alheia que ainda não possua.

Segundo Foucault (1983, p. 17), “o grande jogo da história será de quem se apoderar das regras, de quem tomar o lugar daqueles que as utilizam, de quem se disfarçar para pervertê-las, utilizá-las ao inverso e voltá-las contra aqueles que as tinham imposto [...]”. Para o autor, é preciso apreender o poder na extremidade cada vez menos jurídica de seu exercício para poder, porque o mesmo faz parte das relações humanas e não constitui apenas o poder

político. De acordo com Foucault (op. cit., p. 142), as relações de poder são uma relação desigual e isto implica um em cima e um em baixo, e “[...] para que haja um movimento de cima para baixo, é preciso que haja ao mesmo tempo uma capilaridade de baixo para cima.”. O exercício do poder só pode existir em uma relação desigual, pois

Nunca está localizado aqui ou ali, nunca está nas mãos de alguns, nunca é apropriado como uma riqueza ou um bem. O poder funciona e se exerce em rede. Nas suas malhas os indivíduos não só circulam, mas estão sempre em posição de exercer este poder e de sofrer sua ação; nunca são o alvo inerte ou consentido do poder, são sempre centros de transmissão (op. cit., p. 103).

De fato, o poder é uma relação de consenso disfarçado, porque só há poder quando alguém emana poder. De acordo com Raffestin (1993, p. 52), o poder, nome comum, se esconde atrás do Poder, nome próprio. Presente em todas as relações, ele se aproveita de todas as fissuras sociais para infiltrar-se. O Poder (com letra maiúscula) vinculado ao Estado é mais fácil de ser identificado, pois é o poder visível que inspira desconfiança pela própria ameaça que representa. Entretanto, o mais perigoso é aquele que não se vê.

Nesse diapasão, o poder simbólico emerge como fator preponderante para que as estruturas se cristalizem através de consenso imposto, admitido, e disfarçadamente inevitável para os mais inadvertidos dos seres humanos, o que se estima ser a maior parcela da população, sobretudo a desprovida de educação formal.

O poder simbólico, portanto, é o poder invisível o qual só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que lhe estão sujeitos ou mesmo que o exercem. A objetividade do mundo define-se pela concordância das subjetividades estruturais: senso igual a consenso. O poder simbólico se define em uma relação entre os que exercem o poder e os que lhe estão sujeitos. O que faz o poder das palavras e das palavras de ordem, poder de manter a ordem ou de subvertê-la, é a crença na legitimidade das palavras e daquele que as pronuncia, crença cuja produção não é da competência das palavras. Assim, o poder simbólico, poder subordinado, é uma forma irreconhecível, transfigurada e legitimada das outras formas de poder (BOURDIEU, 2012). Nesse sentido, o poder simbólico contribui para que haja o consentimento dos governados quanto às decisões que regem a vida da sociedade, e mesmo sem existir a aceitação de alguns, as estruturas são mantidas sem que a maior parte da população consiga enxergar o que está nas entrelinhas, pois “aquele que engana sempre encontra quem se deixe enganar.” (MAQUIAVEL, 1995, p. 102), porque “as ideias

dominantes de uma época sempre foram apenas as ideias da classe dominante.” (MARX; ENGELS, 1998, p. 85).

Chomsky (1997) aborda sobre o consentimento sem consentimento dos governados, enfatizando que em uma democracia, os governados têm o direito de consentir, mas nada além disso, e na terminologia do pensamento progressista moderno, a população é de espectadores, e não de participantes, à exceção de escolhas ocasionais realizadas entre os líderes que representam o poder autêntico. Assim é a arena política. A população deve ser excluída da arena econômica, na qual em grande parte se determina o que acontece na sociedade. De acordo com o autor (1997, p. 269),

[...] para estruturar o consentimento dos governados é necessário não apenas iludi-los sobre a política, mas também esconder as forças que lançam a sombra chamada política. É responsabilidade dos intelectuais levar a cabo essas exigentes tarefas. Com a compreensão adequada do conceito de consentimento é possível ver que a implementação da agenda comercial, apesar das objeções do público, é feita com o consentimento dos governados, uma forma de consentimento sem consentimento.

Contudo, o perigo está quando há descontentamento em larga escala com o funcionamento do sistema democrático, pois a solidariedade internacional pode tomar formas novas e mais construtivas na medida em que a grande maioria dos povos do mundo começa a compreender que seus interesses são os mesmos e que podem avançar ao trabalhar conjuntamente. Assim, não há mais motivo na atualidade para se acreditar que somos coagidos por leis sociais misteriosas e desconhecidas, e sim por instituições humanas que têm de enfrentar o teste da legitimidade e, se elas não satisfazem, podem ser substituídas por outras, mais livres e mais justas, como frequentemente ocorreu no passado (CHOMSKY, 1997).

Nesse diapasão, o primeiro consenso sem consentimento é o de ser governado, em que as relações de poder, o clientelismo e a escolha dos representantes políticos e suas decisões institucionais convivem com a luta pelos direitos sociais. Ao mesmo tempo em que alguns consentem por serem subordinados, outros o fazem em virtude do que se chamou de poder símbolo. Entretanto, uma parcela da população aceita as decisões de cima para baixo porque recebe algum tipo de benefício em detrimento da maioria. Obviamente que a partir do avanço da globalização, sobretudo a partir da internet, o contato entre as pessoas, mundialmente ou não, contribui para a disseminação de ideias libertadoras que ajudam a reduzir a subjugação a partir da ação da sociedade civil organizada. Contudo, mesmo havendo avanços, as

incongruências socioespaciais continuam sendo um reflexo da relação hostil e consentida entre sociedade civil e sociedade política, em que a aliança e o confronto fazem parte de uma sociedade imperfeita, ainda que muitas vezes organizada, pois a cultura do meu e para os meus ainda impera no Brasil.

Outro autor que versa sobre instituições é Douglas North (1991; 2007). Ao realizar um estudo sobre instituições e desempenho econômico, North (2007) abordou que as mesmas reduzem a incerteza, fornecendo uma estrutura para a vida cotidiana. Elas são um guia para interação humana e *“In the jargon of the economist, institutions define and limit the set of choices of individuals.”*¹⁴ (NORTH, 2007, p. 04).

*In consequence they structure incentives in human exchange, whether political, social, or economic. Institutional change shapes the way societies evolve through time and hence is the key to understanding historical change. (op. cit., p. 03).*¹⁵

As instituições podem ser informais (tabus, costumes, tradições e códigos de conduta), e formais (constituições, leis, direitos de propriedade). As instituições e a eficácia da aplicação, em conjunto com a tecnologia empregada, determinam o custo de transações. Dessa maneira, as instituições reduzem custos de transação e de produção por intercâmbio para que os ganhos potenciais do comércio sejam realizáveis. Política e instituições econômicas são partes essenciais de uma matriz institucional eficaz. (NORTH, 1991).

Na sua análise, North (2007) examina a natureza das instituições e as consequências das instituições para o desempenho econômico ou social e seu objetivo primário é compreender o desempenho diferencial de economias ao longo do tempo. O fato de “que as instituições afetam o desempenho das economias dificilmente é controversa. Que o desempenho diferencial das economias ao longo do tempo é fundamentalmente influenciado pela forma como as instituições evoluem também não é controversa.” (op. cit., p. 03), mas a ênfase do seu estudo é sobre as instituições, que são as regras fundamentais do jogo, e o foco nas organizações (e seus empresários) e seu papel como agentes de mudança institucional; portanto, a ênfase é sobre a interação entre instituições e organizações. Assim como as instituições, as organizações fornecem uma estrutura de interação humana. Organizações incluem órgãos políticos (partidos políticos, o Senado, a Câmara Municipal, uma agência

¹⁴ “No jargão do economista, as instituições definem e limitam o conjunto de escolhas dos indivíduos.”

¹⁵ “Em consequência, elas estruturam incentivos à troca humana, seja ela política, social ou econômica. A mudança institucional molda a maneira como as sociedades evoluem com o tempo e, consequentemente, é a chave para o entendimento da mudança histórica.”

reguladora), organismos econômicos (empresas, sindicatos, agricultura familiar, cooperativas), entidades sociais (igrejas, clubes, Associações), e organismos educacionais (escolas, universidades, centros de treinamento profissional), ou seja, constituem grupos de indivíduos ligados por um objetivo comum a alcançar, sendo importante analisar as estruturas de governança, habilidades, e como aprender fazendo para ter sucesso (NORTH, 2007).

De fato, os grupos coletivos tem maior poder de barganha se comparado às ações isoladas, mas o corporativismo que existe em determinadas organizações só contribui para a manutenção das assimetrias. Devendo-se, portanto, pensar em institucionalismo para o avanço social de uma nação, e não de grupos ou de classes sociais.

O autor ainda cita a importância da mudança tecnológica e da mudança institucional para a evolução social e econômica. E nesse contexto se insere a Revolução Industrial como o grande divisor de águas na história humana tornando a tecnologia a criadora do bem-estar humano, mas também de muitos problemas e conflitos. E ao argumentar como existia comércio em um mundo em que a proteção era essencial e não existia Estado organizado, North aborda que as restrições informais fizeram o comércio ser possível, pois para além das regras formais existem as regras informais advindas dos diferentes costumes e das ideologias (op. cit., 2007).

As economias mais adiantadas aos poucos expandiram o comércio para além da aldeia: primeiro para a região e em seguida, a distâncias mais longas. Em cada estágio, a economia envolve a crescente especialização e divisão do trabalho, bem como as o avanço das tecnologias. O comércio existe em uma vila em pequena escala dentro de uma rede social de restrições informais que facilita a troca local, e os custos de transação, neste contexto, são baixos. As pessoas têm uma compreensão íntima do outro, e a ameaça de violência é uma força contínua por preservar a ordem por causa de suas implicações para outros membros da sociedade. Como o comércio se expande para além de uma única aldeia, o tamanho do mercado cresce e a operação de custos aumenta acentuadamente porque a rede social é substituída; consequentemente, mais recursos devem ser dedicado à execução. A ampliação comercial implica organização em grande escala, e a especialização internacional e divisão do trabalho requerem instituições e organizações para proteger os direitos de propriedade para que os mercados de capitais (bem como outros tipos de câmbio) possam ser constituídos a partir de compromisso credível por parte de todos os envolvidos nas transações comerciais (NORTH, 1991).

Nesse sentido, o desenvolvimento de um país está atrelado à consistência de suas instituições e organizações. Faz-se necessário criar mecanismos de confiança não mais

informais para que as garantias sejam asseguradas, e assim haja o bom funcionamento das regras e um elevado nível organizacional que propicie bons efeitos a partir dos arranjos institucionais.

Segundo North (1991), as primeiras formas de organização ainda existem em algumas partes do mundo. Em contraste, o desenvolvimento comercial europeu de longa distância iniciou um desenvolvimento sequencial de formas mais complexas de organização. O autor faz uma distinção entre sociedades que ampliaram a escala comercial e outras que ainda comercializam apenas na escala local. Em contraste com muitos sistemas primitivos de troca, o comércio de longa distância da Europa moderna foi uma história de organização sequencialmente mais complexa que levou à ascensão do mundo ocidental. Ao analisar o desenvolvimento econômico entre nações, North expõe que a competição política para a sobrevivência no início da Europa moderna foi certamente mais aguda do que em outras partes do mundo, mas ressalta que é apenas um argumento parcial em face dos resultados contrastantes dentro da Europa Ocidental e em virtude da Espanha, o grande poder da Europa do século XVI, ter declinado enquanto a Holanda e Inglaterra se desenvolveram. Ele aborda que a análise para entender tais diferenças, perpassa pelo entendimento da relação entre a estrutura institucional básica, a consequente estrutura organizacional e a mudança institucional. North ainda aborda sobre a aquisição de conhecimentos e informações como fatores importantes para a geração de oportunidades, aliado as habilidades de negociação para que um comerciante, empresário, etc., se destaquem em relação aos concorrentes, e assim, aumentem suas riquezas.

De fato, as habilidades são importantes nas relações comerciais, bem como o capital humano que propicia o avanço da tecnologia, e desse modo as diferenças entre os países se acentuam. Quem dispõe de mais técnicas e tecnologias detêm o poder e submete outros povos ao trabalho subumano ou escravo, aumentando assim a distância entre os que possuem e os que estão à margem das benesses.

Na visão do autor (1991), o fato de países como a Inglaterra ter se desenvolvido se deve também aos benefícios econômicos oriundos da tecnologia, enquanto que a Espanha, por exemplo, os relacionamentos personalistas ainda são a chave para grande parte da política e intercâmbio econômico, que tem como consequência uma evolução institucional que produziu o crescimento econômico errático na América Latina.

O deficiente sistema de regras que existe no Brasil decorre da necessidade de flexibilizá-las quando forem favoráveis a um grupo ou classe. Assim, o clientelismo faz parte de um projeto de dominação.

Além da tecnologia, da produção e das relações comerciais, North aponta que a complexidade dos fatos também está relacionada à interação entre a política e a economia, em que existem muitos atores com diferentes graus de força de negociação para influenciar a mudança institucional. Assim, a mudança econômica de longo prazo é a consequência cumulativa de inúmeras decisões de curto prazo por atores políticos e econômicos. O autor assinala ainda que a disparidade do desempenho das economias e a persistência das economias díspares ao longo do tempo não foram satisfatoriamente explicadas por economistas do desenvolvimento. Para ele o que está faltado é uma compreensão da natureza da coordenação e cooperação humana. (NORTH, 2007).

Obviamente que os fatores de desenvolvimento incluem o funcionamento das instituições de um país, em que as prioridades estabelecidas irão nortear a direção que o país quer seguir: capacitar a sociedade para o país se desenvolver ou manter as estruturas para apenas uma classe usufruir das benesses? As assimetrias entre os países também são os resultados das escolhas político-econômicas.

De acordo com Bastos (2006, p. 113),

Embora sejam diversos os propósitos de uso da força pelo Estado, é imprescindível o estabelecimento de marcos legais que assegurem acordos em grande número, pela necessidade de equilibrar o acesso a informações, de fazer cumprir contratos ou de induzir mecanismos de apoio à criação de regras informais.

O autor assinala sobre a discussão de que as novas institucionalidades são pressupostos de mudanças sociais pretendidas, as quais necessitam da mediação do Estado, não apenas na perspectiva hobbesiana, mas na condição de ator principal, numa ambiência onde seja garantida a autonomia da sociedade. A montagem de arranjos institucionais e de marcos legais para a criação de espaços estratégicos de interação dos diversos atores sociais, além de criar consensos indispensáveis para equacionamento de conflitos, ensejará o aperfeiçoamento das redes de cooperação e, conseqüentemente, dará marcha à acumulação de capital social. Ainda segundo o autor, os arranjos institucionais modificam hábitos, comportamentos e engendram normas de conduta, e da mesma forma como influenciam o meio onde interagem, os arranjos são também modificados, absorvendo valores locais. De acordo com Bastos (2006), se o propósito é a construção de mecanismos mais duradouros, que estimulem ações cooperativas e autodeterminadas em contextos onde prevalecem

desigualdades sociais acentuadas, carece verificar-se que tipo de Estado parece mais adequado para fomentar instituições mais eficientes.

Por fim, o ambiente institucional abordado por Bastos (2006) constitui o espaço relacional construído por representações de um conjunto de organismos, regras, convenções, costumes e valores que, dependendo da compreensão e do consenso dos atores poderá resultar na prática de reciprocidade ou na deserção. Em se tratando de políticas públicas, as tensões entre a intervenção estatal, as demandas locais e as construções mentais prevaletentes condicionam os resultados. E o autor assinala que a diferença entre arranjo e ambiente institucional é apenas de natureza, pois enquanto o primeiro tem ação orientada para fins, o segundo responde ativa e passivamente a esses estímulos, aceitando-os, ignorando-os, impregnando-os de cultura, cooperando ou criando resistências, ou seja, interagindo com esses institutos.

Assim, as instituições funcionam a partir de normas legais ou não. Partindo da premissa de que o ser humano sempre foi gerido por regras para viver em grupo, as instituições são indispensáveis para manter a ordem, o que não significa dizer que deva ser a ordem apenas para uma parcela da população. Dependendo do modo operante da mesma, a desordem é instalada em face das assimetrias criadas no seu bojo. Nesse sentido, as instituições são organizações que estabelecem as relações sociais. O equilíbrio econômico e socioespacial só poderão ser possível mediante a existência de oportunidades iguais, ideias que visem avançar coletivamente, prevalecendo a gestão compartilhada. Para tanto, as instituições devem ser instituídas sem focar nos ganhos individuais e nem tão pouco a partir da coação e do medo. Este deve ser substituído pelo respeito às leis e as regras, mas quando as benesses são para apenas alguns indivíduos ou grupos, não há como manter o bom funcionamento das instituições. O consenso existe, mas o conflito também, e este pode se sobrepôr a apatia e o conformismo, cabendo a sociedade atual encontrar mecanismos de libertação para romper com o institucionalismo improdutivo, ou seja, aquele que, além de não contribuir para o desenvolvimento, empurra a sociedade para o subdesenvolvimento. Nesse sentido, torna-se importante entender diferença entre arranjo e ambiente institucional, em que o arranjo é construído para um determinado fim e com regras definidas, e o ambiente institucional constitui o funcionamento das instituições a partir das relações sociais, em que as primeiras podem favorecer ou não o desenvolvimento da sociedade, e as relações podem influenciar no ambiente institucional ao ponto de recriá-lo positivamente ou não.

Assim, com base no exposto, a análise do arranjo institucional é de suma importância para verificar a eficácia das políticas públicas que visam o desenvolvimento rural. Partindo do

pressuposto que a materialização das ações se concretiza a partir das relações sociais, torna-se importante construir arranjos institucionais democráticos, em que as pessoas sejam partícipes e não expectadores das ações públicas. Assim, nos capítulos que se seguem a abordagem dar-se-á sobre o arranjo institucional e os efeitos do PAA, PNAE e do PNHR no espaço rural do Nordeste brasileiro.

CAPÍTULO 4

MERCADOS INSTITUCIONAIS NOS ESTADOS DE ALAGOAS E SERGIPE

CAPÍTULO 4

MERCADOS INSTITUCIONAIS NOS ESTADOS DE ALAGOAS E SERGIPE

O ser pobre não é apenas não ter, mas ser coibido de ter.

Pedro Demo

A alimentação se constitui como a mais importante necessidade social. Assim como a água, o alimento é a condição para a existência da vida humana na Terra. Nesse sentido, a agricultura adquire papel de destaque na busca por reduzir ou acabar com a fome. Se esta existe em larga escala, no Brasil e no mundo, obviamente que não é por falta de alimento, e sim por falta dos meios necessários para a sua obtenção, incluindo-se aí a posse da terra, pois através dela é possível cultivar para o consumo. Portanto, é mister discutir sobre as políticas voltadas à agricultura familiar implantadas no Brasil, na década de 2000, tendo como enfoque o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Para tanto, o estudo foi realizado a partir de pesquisa de campo, com a realização de 15 entrevistas semiestruturadas e abertas (Apêndices A e B), visando a analisar os efeitos e o arranjo institucional de duas unidades federativas da região Nordeste: Alagoas e Sergipe.

O Nordeste é apontado como a área das secas e, desde a época colonial, faz convergir para a região, no momento da crise, as atenções e as verbas dos governos; como a área dos grandes canaviais que enriquecem meia dúzia em detrimento da maioria da população; como a área essencialmente subdesenvolvida devido à baixa renda per capita dos seus habitantes, tendo o clima como o elemento que marca mais sensivelmente a paisagem do Nordeste e que mais preocupa o homem, através do regime pluvial e exteriorizado pela vegetação natural. Daí distinguir-se, desde o tempo colonial, a Zona da Mata – com o seu clima quente e úmido e duas estações bem definidas, uma chuvosa e outra seca – do Sertão, também quente, porém seco, e não só seco, como sujeito, desde a época colonial, a secas periódicas que matam a vegetação, destroçam os animais e forçam os homens à migração; e entre uma área e outra se firma uma zona de transição, com trechos quase tão úmidos como o da Mata e outros tão secos como o do Sertão, alternando-se constantemente, e a pequena distância, denominada de Agreste (ANDRADE, 2004).

A escolha dos mercados institucionais deve-se à sua relevância social tanto para a agricultura familiar quanto para o atendimento às pessoas com insuficiência alimentar e aos alunos da educação básica pública, pois o desenvolvimento do campo reduz os problemas da cidade, e através da educação se desenvolve um país, sendo, portanto, “inconcebível um processo de desenvolvimento no qual a educação não ocupe um lugar estratégico” (VEIGA, 1998, p. 14).

Assim, a abordagem tem em vista analisar os desafios e as possibilidades de execução dos mercados institucionais PAA e PNAE, sobretudo por priorizar uma categoria heterogênea, em que existem agricultores familiares mais capitalizados e aqueles desprovidos de capital. No estado de Alagoas, a pesquisa foi desenvolvida nos municípios de Arapiraca (COOPERAL, AFCAL, Secretaria Municipal de Agricultura, e entrevista com um representante da CONAB/AL); Igaci (AAGRA); Delmiro Gouveia (Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social) e Santana do Ipanema (EMATER); já no estado de Sergipe, o estudo foi realizado nos municípios de Moita Bonita (COOPERAFES, e no Povoado Oiteiros); Salgado (COOPATSUL); Boquim (Secretaria Municipal de Agricultura) e Aracaju (SEIDH, DAE e CONAB/SE). Ressalta-se que, em atendimento à solicitação de alguns entrevistados, os mesmos não foram identificados.

4.1 A importância dos Mercados Institucionais para a Geração de Renda da Agricultura Familiar

No ano de 2003, foi criado o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) com o objetivo de enfrentar a fome, responsável pela condução do Programa Fome Zero. A redefinição das políticas sociais levou à transformação desse ministério, em 2004, na Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) do MDS, reunindo-se nesta as ações de assistência social e os programas de transferência de renda. O Programa Fome Zero foi, gradativamente, se transformando na Estratégia Fome Zero, englobando um conjunto diverso de ações executadas não apenas pelo MDS, mas também por outros ministérios. Junto com o MESA, o governo Lula recriou o CONSEA com abrangência interministerial. A partir de proposição do CONSEA e como parte da Estratégia Fome Zero, o PAA foi instituído no ano de 2003, sendo executado com recursos do MDA e do MDS em parceria com estados, municípios e com a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). O PNAE também é um dos programas de combate à fome, tendo sido ampliado em junho de

2009. Ele é o mais antigo programa alimentar brasileiro, inicialmente criado em 1955, com origem em proposição de Josué de Castro, desde os anos 1940. A lei inova ao estabelecer a alimentação escolar como um direito dos alunos da educação básica pública, além de criar um elo institucional entre a alimentação oferecida nas escolas públicas e a agricultura familiar da região em que elas se localizam. Desse modo, a experiência desenvolvida pelo PAA foi importante na formatação das diretrizes do PNAE que incorporam os agricultores familiares como fornecedores (CONSEA/IICA/FAO, 2009).

O PAA utiliza mecanismos de comercialização que favorecem a aquisição direta de produtos de agricultores familiares ou de suas organizações, estimulando os processos de agregação de valor à produção, como é apresentado, em reais, no quadro 1 a seguir.

Quadro 1: PAA - Modalidades e Valores.

Modalidade	Forma de acesso	Limite	Origem do Recurso	Executor	Ação
Compra da Agricultura Familiar para Doação Simultânea CDS	Individual	R\$ 4,5 mil	MDS	CONAB, estados e municípios	Responsável pela doação de produtos adquiridos da agricultura familiar a pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional.
	Organizações (cooperativas/ associações)	R\$ 4,8 mil			
Formação de Estoques pela Agricultura Familiar – CPR Estoque	Organizações (cooperativas/ associações)	R\$ 8 mil	MDS/MDA	CONAB	Disponibiliza recursos para que organizações da agricultura familiar formem estoques de produtos para posterior comercialização.
Compra Direta da Agricultura Familiar – CDAF	Individual ou organizações (cooperativas/ associações)	R\$ 8 mil	MDS/MDA	CONAB	Voltada à aquisição de produtos em situação de baixa de preço ou em função da necessidade de atender a demandas de alimentos de populações em condição de insegurança alimentar.
PAA Leite	Individual ou organizações (cooperativas/ associações)	R\$ 4 mil por semestre	MDS	Estados da região Nordeste e Norte de Minas Gerais	Assegura a distribuição gratuita de leite em ações de combate à fome e à desnutrição de cidadãos. Atende os estados do Nordeste.
Compra Institucional	Individual ou organizações (cooperativas/ associações)	R\$ 8 mil		Proponente (poder público)	Compra voltada para o atendimento de demandas regulares de consumo de alimentos por parte da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Fonte: MDS, 2016.

A modalidade Doação Simultânea foi a que mais sobressaiu no trabalho de campo realizado nos municípios de Alagoas e Sergipe. “É a modalidade do PAA que mais adquiriu alimentos da agricultura familiar: 1.170.756 toneladas de alimentos adquiridos de 548 mil famílias de agricultores e distribuídos a milhares unidades receptoras ou pessoas, totalizando um aporte de R\$ 1,9 bilhão.” (CONAB, 2014). São três tipos de instrumentos para sua implementação: parcerias estabelecidas por meio do Termo de Adesão, com estados, Distrito Federal, municípios ou consórcios públicos de municípios; e formalização de Termo de Cooperação com a Conab. Os agricultores entregam os alimentos em uma Central de Distribuição, onde são pesados e separados para serem doados. No âmbito dos Termos de Adesão, o pagamento é feito pela União, por intermédio do MDS, diretamente ao agricultor, por meio de um cartão bancário próprio para o recebimento dos recursos do PAA. No âmbito do Termo de Cooperação, a Conab disponibiliza os recursos pactuados na conta da organização, que realiza o pagamento aos agricultores. Na execução pela Conab, por sua vez, as organizações de agricultores entregam os produtos diretamente nas entidades beneficiárias (MDS, 2016).

A modalidade Compra Institucional é executada com recursos do proponente, permitindo que estados, municípios e órgãos federais comprem alimentos da agricultura familiar, por meio de chamadas públicas, com dispensa de licitação. Podem comprar as instituições que fornecem refeições regularmente, como hospitais, quartéis, presídios, restaurantes universitários e refeitórios de entidades assistenciais públicas (MDA, 2016). O agricultor pode vender até 24 mil reais anualmente, sendo 8 mil para Compra Institucional, 8 mil para Formação de Estoque (com quitação financeira) e 8 mil para uma das demais modalidades, independentemente dos fornecedores participarem do PNAE.

O PAA possui dois públicos beneficiários: os fornecedores e os consumidores de alimentos, o que constitui um caráter inovador em relação às políticas precedentes. Para ter acesso ao programa como fornecedor, é necessário ser agricultor familiar, assentados da reforma agrária, comunidades indígenas e demais povos e comunidades tradicionais ou empreendimentos familiares rurais portadores de DAP. Segundo o MDS (2016), o destino da produção é para pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, atendidas por programas sociais e instituições governamentais ou não-governamentais integrantes da rede socioassistencial, como escolas, associações beneficentes, associações comunitárias, creches, centro de convivência de idosos, associação de apoio aos portadores de necessidades especiais, centro de reabilitação de dependentes químicos, ou por equipamentos públicos de

alimentação e nutrição, como as cozinhas comunitárias, os restaurantes populares e os bancos de alimentos.

Com base nos dados da CONAB (2016), o valor total do PAA, em 12 anos, com recursos do MDA/MDS foi de 3,6 bilhões de reais, sendo a Região Sul a que mais recebeu recursos, seguida do Nordeste (Tabela 3). A probabilidade é que a primeira se sobrepõe às demais em face da consolidação do cooperativismo e a Região Nordeste devido ao grande número de famílias carentes. Enquanto isso, o menor volume apresentado foi na Região Centro-Oeste, o que pode estar relacionado ao agronegócio como atividade principal.

Tabela 3: Evolução dos recursos MDA/MDS no âmbito do PAA de 2003 a 2015.

Regiões	Valor em reais	Valor para o Brasil em reais
Centro-Oeste	244.564.017	3.634.808.802
Nordeste	1.072.836.103	
Norte	312.748.192	
Sudeste	854.327.986	
Sul	1.150.332.504	

Fonte: CONAB, 2016.

Organização: Leide Reis.

O outro mercado institucional foco da presente análise, o PNAE, foi implantado inicialmente em 1955, com um formato diferente do atual. Contribui para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem, o rendimento escolar dos estudantes e a formação de hábitos alimentares saudáveis, por meio da oferta de alimentação escolar e de ações de educação alimentar e nutricional. Atualmente, são atendidos pelo PNAE alunos de toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) matriculados em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias (conveniadas com o poder público), por meio da transferência de recursos financeiros. O cardápio escolar, sob responsabilidade dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, deve ser elaborado por nutricionista habilitado, com o acompanhamento do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), e ser programado de modo a suprir, no mínimo, 30% das necessidades nutricionais diárias dos alunos das creches e escolas indígenas e das localizadas em áreas remanescentes de quilombos, e 15% para os demais alunos matriculados em creches, pré-escolas e escolas do ensino fundamental, respeitando os hábitos alimentares e a vocação agrícola da comunidade. Sempre que houver a inclusão de um novo produto no cardápio, é indispensável a aplicação de testes de aceitabilidade (FNDE, 2011). Os dados indicam que

houve crescimento dos recursos financeiros no período de 2003 a 2013, e uma relativa queda nos anos de 2014 e 2015, reflexos da crise financeira e política que o Brasil está passando (Tabela 4).

Tabela 4: Dados Financeiros do PNAE e alunos atendidos.

Ano	Recursos financeiros (em bilhões de R\$)	Alunos atendidos (em milhões)
2015	3,759	41,5
2014	3,693	42,2
2013	3,542	43,3
2012	3,306	43,1
2011	3,051	44,4
2010	3,034	45,6
2009	2,013	47*
2008	1,490	34,6
2007	1,520	35,7
2006	1,500	36,3
2005	1,266	36,4
2004	1,025	37,8
2003	0,954	37,3

*Inclui o atendimento ao programa Mais Educação.

Fonte: FNDE, 2016.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é responsável pela assistência financeira em caráter complementar; as Entidades Executoras (EEx) correspondem às Secretarias de Educação dos estados e do Distrito Federal, prefeituras municipais e escolas federais, que são responsáveis pelo recebimento, pela execução e pela prestação de contas obrigatória. O CAE constitui o Colegiado deliberativo e autônomo composto por representantes do Executivo, do Legislativo e da sociedade, professores e pais de alunos, com mandato de quatro anos, podendo ser reconduzidos conforme indicação dos seus respectivos segmentos. A exigência de constituição do CAE por estados, municípios e DF, em 1994, ano em que se iniciou o processo de descentralização dos recursos para a execução do PNAE, representou uma grande conquista no âmbito daquele programa. O principal objetivo do CAE é fiscalizar a aplicação dos recursos transferidos e zelar pela qualidade dos produtos, desde a compra até a distribuição nas escolas, prestando sempre atenção às boas práticas sanitárias e de higiene. A Secretaria de Educação do Estado ou do município deve enviar a prestação de contas ao CAE. Caso o conselho não aprove as contas, o FNDE avalia os documentos apresentados e, se concordar com o parecer do Conselho, inicia uma Tomada de Contas

Especial, suspendendo o repasse. Estas duas últimas medidas também são adotadas no caso de não apresentação da prestação de contas (FNDE, 2011).

O PNAE também é executado com base na lei nº 11.947/2009. Segundo o MDA (2016), o programa prevê o uso de, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo FNDE para a alimentação escolar, na compra de alimentos da agricultura familiar para serem servidos nas escolas da rede pública de ensino. A aquisição de gêneros alimentícios será realizada, sempre que possível, no mesmo município das escolas, priorizando os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas. As escolas poderão complementar a demanda entre agricultores do território rural, estado e país, nessa ordem de prioridade. A aquisição dos produtos da agricultura familiar poderá ser realizada por meio das chamadas públicas, dispensando procedimento licitatório. O assessoramento e a fiscalização são de responsabilidade do CAE e compete a ele comunicar ao FNDE, aos Tribunais de Contas, à Controladoria Geral da União, ao Ministério Público e aos demais órgãos de controle qualquer irregularidade na execução do PNAE.

Assim, o estudo a seguir tem como objetivo analisar a eficácia dos mercados institucionais PAA e PNAE no estado de Alagoas, especialmente dentro da política dos Territórios da Cidadania, por constituir um espaço de diálogo importante para o desenvolvimento rural com abordagem territorial.

4.1.1 Execução dos mercados institucionais no estado de Alagoas

Localizado na região Nordeste do Brasil, limitando-se a leste pelo oceano Atlântico, ao norte e noroeste pelo estado de Pernambuco, ao sudoeste pelo estado da Bahia e ao sul por Sergipe, o estado de Alagoas se destaca pelas grandes extensões de canaviais e, consequentemente, por uma elevada concentração fundiária, apesar da existência das pequenas propriedades, sobretudo no Agreste.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de Alagoas é de 0,631 (PNUD, 2013). Dos 102 municípios do estado, os mais populosos são: Maceió, Arapiraca e Palmeira dos Índios. De acordo com o Censo Demográfico de 2010, a população residente no estado é de 3.120.494, sendo 2.297.860 residentes no espaço urbano (74%) e 822.634 no espaço rural, ou seja, apenas 26% do total (IBGE, 2010). O total de domicílios particulares de Alagoas era de 968 mil, sendo que 65,4% estão em situação de segurança alimentar, 20,5% estão em insegurança alimentar leve, 8,8% se enquadram na situação de insegurança

alimentar moderada, e 5,4% estão em insegurança alimentar grave (PNAD, 2013), isto é, 34,7% dos domicílios alagoanos se encontram em insegurança alimentar, observando-se que os que estão em situação grave passam por privações maiores.

No estado de Alagoas, a lavoura temporária (2014) que mais se destaca é a cana-de-açúcar, com a quantidade produzida de quase 29 milhões de toneladas. Em seguida, destacam-se as produções de mandioca, com 250.256 toneladas, e abacaxi, com 63.066 toneladas. Depois aparecem a produção de arroz, batata doce, feijão, milho, fumo, tomate, melancia, melão, amendoim, fava e algodão. Quanto à lavoura permanente (2014), destacam-se as produções de coco-da-baía, laranja e banana, seguidas de manga, mamão, maracujá, goiaba, castanha de caju, pimenta do reino e limão. Na pecuária, o destaque é para galináceos, bovinos e aquicultura, principalmente tilápia, tambaqui e camarão (IBGE, 2015).

Entre 2001 e 2012, a renda dos 20% mais pobres da população brasileira cresceu três vezes mais do que a renda dos 20% mais ricos. Em um horizonte mais amplo, de 1990 a 2012, a parcela da população em extrema pobreza foi reduzida de 25,5% para 3,5% do total. Em relação ao estado nutricional, a prevalência de déficit de altura em crianças menores de cinco anos de idade caiu praticamente pela metade entre 1996 e 2006 – de 13,4% para 6,7%. A aplicação da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE, em 2004 e 2009, revelou uma diminuição em 25% da insegurança alimentar grave no período. Os avanços no combate à fome e pobreza decorrem, na análise apresentada no Relatório da FAO, da priorização da agenda de SAN a partir de 2003, com destaque para o lançamento da Estratégia Fome Zero, a recriação do CONSEA, a institucionalização da política de SAN e a implementação, de forma articulada, de políticas de proteção social e de fomento à produção agrícola (FAO, 2014).

Através da Lei 11.346 de 15 de setembro de 2006, foi criado o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada e dar outras providências. A lei estabelece que a alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população. A adoção dessas políticas e ações deverá levar em conta as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais. A segurança alimentar e nutricional consiste, pois, na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que

respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

Ainda de acordo com a Lei 11.346, a segurança alimentar e nutricional abrange a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição dos alimentos, incluindo-se a água, bem como da geração de emprego e da redistribuição da renda; abrange também a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos; a promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social; a garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica, racial e cultural da população; a produção de conhecimento e o acesso à informação; e a implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitando-se as múltiplas características culturais do País. Ainda segundo a lei, o Estado brasileiro deve empenhar-se na promoção de cooperação técnica com países estrangeiros, contribuindo, assim, para a realização do direito humano à alimentação adequada no plano internacional.

Os mercados institucionais PAA e PNAE também fazem parte do Plano Safra do MDA e constituem programas desenvolvidos no âmbito da política territorial apoiada pelo Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET/UFS) junto a seis Territórios da Cidadania de Alagoas.

Os Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial são unidades administrativas com função de apoiar ações de extensão e de assessoramento técnico aos Colegiados Territoriais e demais atores dos Territórios Rurais e da Cidadania. O programa foi implementado por meio da articulação institucional e operacional de Universidades Públicas Federais e Estaduais, dos Institutos Federais de Educação Tecnológica, das instâncias de gestão social dos territórios e da SDT. Esse projeto surgiu por intermédio da parceria estabelecida entre a SDT/MDA, a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). O processo de constituição dos núcleos de extensão foi dividido em duas etapas, sendo a primeira no ano de 2013 e a segunda em 2014, totalizando 101 projetos em 189 territórios rurais, com envolvimento de 54 universidades ou institutos federais em 27 unidades da federação (NEDET, 2016).

Nesse sentido, o espaço de diálogo dos Territórios da Cidadania torna-se importante porque reúne representantes do poder público e da sociedade civil organizada, visando a gerar oportunidades para os agricultores familiares e os pequenos grupos produtivos. “O desenvolvimento territorial apoia-se, antes de tudo, na formação de uma rede de atores trabalhando para a valorização dos atributos de certa região” (ABRAMOVAY, 2000, p. 94), e a partir do potencial acumulado dos atores sociais, juntamente com o NEDET/UFS, implantado no ano de 2014, as discussões sobre os mercados institucionais se ampliaram junto à Câmara Temática de Inclusão Produtiva, nas plenárias e nos seminários realizados a partir de experiências exitosas. As discussões nas plenárias e reuniões têm em vista ampliar o programa, sobretudo via cooperativa e grupos produtivos, além de tratar sobre um dos grandes gargalos do país: a assistência técnica e a extensão rural.

Almejando verificar *in loco* a execução dos mercados institucionais, foi realizada pesquisa de campo em quatro municípios do estado de Alagoas: Arapiraca, Igaci, Delmiro Gouveia e Santana do Ipanema, tendo como critério de escolha os resultados importantes na execução do PAA e do PNAE em diferentes Territórios da Cidadania (FIG. 2).

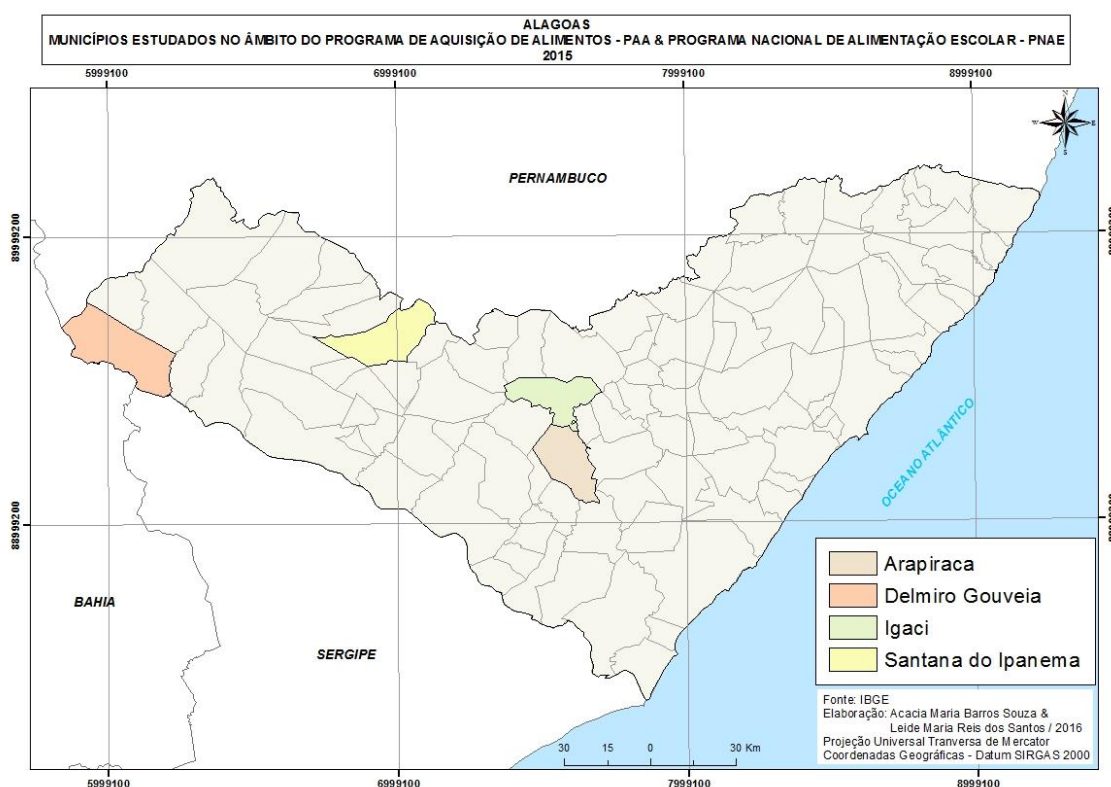


Figura 2: Municípios estudados no âmbito do PAA e do PNAE no estado de Alagoas.
Elaboração: Acácia Souza.

Fazendo parte do Território da Cidadania do Agreste de Alagoas, o município de Arapiraca foi o primeiro a ser estudado. A justificativa para a escolha se deve ao grande dinamismo no âmbito da política territorial e por existirem resultados expressivos quanto aos dois programas.

Até o ano de 2015, apenas três municípios alagoanos operacionalizaram o PAA Municipal: Arapiraca, Palmeira dos Índios e Delmiro Gouveia. Em relação ao PAA do estado, até o momento da pesquisa, em Alagoas, estava a passos lentos.

No município de Arapiraca, são operacionalizados o PAA/Municipal e o PAA/CONAB. O PAA Municipal, na modalidade Doação Simultânea, é executado nesse município através da Secretaria de Agricultura, desde 2006, quando foi celebrado o primeiro convênio diretamente com o MDS (Termo de Adesão). De acordo com V.S. (2015), o PAA Municipal não trabalha com cooperativas, mas as cooperativas e as associações podem levar seus agricultores para participarem se forem pronafricanos inseridos no programa Bolsa Família. A seleção ocorre através de chamada pública. A EE publica no site da prefeitura e nos meios de comunicação para que os agricultores tenham conhecimento. Quanto às entidades assistenciais, o critério é a chamada pública, e uma das exigências é que o Conselho Municipal de Assistência Social indique as entidades que mais necessitam desses alimentos. O volume de recursos cresceu muito em relação ao primeiro ano. Passou de 238 mil, em 2006, para 1,7 milhão, totalizando aproximadamente 8 milhões desde o início da execução do programa. Quanto à prestação de contas no termo de adesão, ela é realizada no SISPA online.

Ainda segundo V.S. (2015), a Secretaria de Agricultura tem uma central de distribuição – que inclusive foi visitada por membros do MDA – onde os agricultores entregam os produtos às segundas-feiras e, no dia seguinte, a equipe recolhe para a distribuição. A central de distribuição é uma das condições instituídas para o acesso através do Termo de Adesão. Atualmente, são 28 tipos de produtos, com destaque para as hortaliças/folhosas, como alface, cebolinha, coentro e couve, além da complementação com pimentão, quiabo, abóbora e, em todo o município, a macaxeira. A fruticultura, apesar de não ser muito expressiva, está presente no PAA: abacaxi, goiaba, banana em pouca quantidade, e três agricultores que timidamente fornecem laranjas. Quanto ao orgânico, ainda são poucos os produtores.

De acordo com o entrevistado, um dos efeitos do PAA é o fato de os agricultores terem reduzido a inadimplência junto aos bancos em face do Pronaf, gerando assim satisfação. O PAA é uma política que deu certo, por inserir os agricultores e grupos produtivos, além de

sua importância para as famílias beneficiadas com o ganho nutricional, em que o alimento constitui a primeira necessidade básica. Ele ainda enfatizou que os programas do PAA e do PNAE são referências internacionais e visando a conhecer a execução do PAA, no ano de 2011, dois técnicos da FAO estiveram em Arapiraca e, no ano seguinte, o município recebeu uma comissão maior de cinco países africanos. Para ele, “o ponto negativo foi a demora em relação à liberação do recurso em anos mais recentes, pois o problema é que o agricultor já planta pensando em atender ao programa” (V.S., 2015).

“No PNAE, a atuação da Secretaria Municipal de Agricultura é apenas técnica, na qualidade de parceiro, porque o programa é administrado pela Secretaria Municipal de Educação.” (V.S., 2015). Observa-se que, em quatro anos, a prefeitura de Arapiraca adquiriu apenas 6,64% dos gêneros alimentícios da agricultura familiar no âmbito do PNAE, necessitando, com isso, ampliar a atuação dos agricultores no fornecimento de gêneros alimentícios para a merenda escolar (Tabela 5). O PNAE é mais frágil do que o PAA em virtude do prefeituralismo e da ineficiente fiscalização. Muitas prefeituras não compram o mínimo de 30% dos produtos da agricultura familiar.

Tabela 5: Arapiraca - Valores na aquisição da agricultura familiar para o PNAE, 2011-2014.

ANO	Entidade Executora	UF	Valor Transferido	Valor - Aquisições da Agricultura Familiar	Percentual
2011	Prefeitura Municipal	AL	R\$ 2.367.360,00	R\$ -	0,00%
2012	Prefeitura Municipal	AL	R\$ 2.655.048,00	R\$ -	0,00%
2013	Prefeitura Municipal	AL	R\$ 2.528.088,00	R\$ -	0,00%
2014	Prefeitura Municipal	AL	R\$ 3.039.036,00	R\$ 703.949,50	23,16%
Total	Prefeitura Municipal	AL	R\$ 10.589.532,00	R\$ 703.949,50	6,64%

Fonte: FNDE, 2016.

Organização: Leide Reis.

Uma das experiências exitosas no município de Arapiraca é o PAA/Conab e o PNAE da Cooperativa dos Produtores Rurais de Arapiraca - COOPERAL (FIG. 3).

De acordo com o entrevistado (M.M., 2015), a mesma foi fundada em 10 de fevereiro de 1992, com área de abrangência no Agreste alagoano, iniciando com 20 sócios(as) fundadores(as), agricultores(as) familiares. O desenvolvimento de suas atividades contribui para o escoamento de suas produções e está correlacionado às políticas públicas de governo, tais como PAA, PNAE e instituições não-governamentais (supermercados, hospitais, empresas alimentícias, restaurantes, etc.).



Figura 3: Sede e transporte dos produtos distribuídos pela COOPERAL.
Fonte: COOPERAL, 2016.

O entrevistado elucida que a cooperativa, com seu desenvolvimento social, atrelou parceiros para o desenvolvimento sustentável dos seus sócios cooperados. A cooperativa é remunerada com 3% de cada agricultor, mas, até o ano de 2014, funcionou sem essa contrapartida. O primeiro PNAE da COOPERAL foi operacionalizado em 2011, e o primeiro PAA, em 2012. A execução dos programas teve início a partir do Projeto Jovem Cidadão no ano de 2010, junto com a FETAG, financiado pela Petrobrás e por parte do governo. Ocorreu capacitação de filhos de agricultores em cinco políticas públicas, como PAA, PNAE, PNHR, entre outros, durante dois anos. Participaram do primeiro projeto apenas 22 agricultores, mas com o PNAE houve um aumento rápido de agricultores cooperados. Na primeira chamada pública, não havia os produtos de Arapiraca, como couve, macaxeira e inhame, fazendo com que a chamada fosse anulada, pautada na Lei 11.947. Foi a partir do PAA e do PNAE que a cooperativa se reergueu e hoje está entre as mais organizadas de Alagoas. De acordo com a M.M. (2015), a missão da cooperativa é apoiar e defender os interesses dos seus associados no contexto socioeconômico, através de ações como: planejar com os mesmos as atividades a serem desenvolvidas no meio rural; organizar a produção e a comercialização de seus produtos, tendo como objetivo principal obter mais um complemento financeiro, visando à melhoria da qualidade de vida do homem e da mulher no campo. Um dos resultados do

aumento das atividades foi a ampliação da estrutura física da COOPERAL, que está localizada em uma área de fácil acesso na comunidade Batingas-AL 110 – com uma área de 12 tarefas (100% produtivas), contendo uma unidade de recebimento de produtos para direcionamento de comercialização, porém sem infraestrutura (FIG. 4).



Figura 4: COOPERAL - unidade de beneficiamento.
Fonte: COOPERAL, 2016.

Ainda segundo o técnico/assessor (M.M., 2015), outro benefício foi a aquisição do caminhão frigorífico para transportar os alimentos, representando, assim, um grande avanço para o acondicionamento seguro dos gêneros alimentícios, sendo válido ressaltar que nenhum dos caminhões da COOPERAL foi adquirido através do PROINF e, sim, por emendas parlamentares e compras particulares (FIG. 5).



Figura 5: COOPERAL – transporte frigorífico.
Fonte: COOPERAL, 2016.

Por lei, o limite da cooperativa no PNAE é de até 2 milhões, e o valor do PAA é de 1,5 milhão. O limite mínimo é de 30%, mas podem ser aplicados até 100% dos recursos repassados pelo FNDE à alimentação escolar na compra da agricultura familiar. No âmbito do PNAE, segundo o FNDE (2016), a aquisição por meio do PAA tem como objetivo conciliar a demanda das entidades receptoras de alimentos e as características do público por elas atendido, com a oferta de produtos dos beneficiários fornecedores do PAA. Assim, os alimentos do PAA poderão compor o cardápio da alimentação escolar, conforme planejamento do nutricionista técnico responsável e em acordo com as diretrizes do PNAE. Entretanto, o FNDE ressalta que os alimentos provenientes do PAA não estão incluídos no limite mínimo de 30% da agricultura familiar, que se refere apenas às compras realizadas com os recursos do PNAE.

A COOPERAL cresceu muito em pouco tempo. Atualmente, comercializa, no âmbito do PNAE, para escolas estaduais e para os municípios alagoanos de Arapiraca, Craíbas, Major Isidoro, São Brás, Campo Alegre, além de fornecer produtos, também no âmbito do PAA, para 24 comunidades e articular 12 grupos produtivos. Hoje, segundo M.M. (2015), a entidade tem 439 agricultores cadastrados (2016), que vendem para o PAA e para o PNAE (Quadro 2).

Quadro 2: COOPERAL: Número de agricultores e produtos, 2012-2015.

Variáveis	Ano de execução do PAA			
	2012	2013	2014	2015
Agricultores	26	38	60	131
Produtos	alface, coentro, cebolinha, pimentão, batata doce, macaxeira, galinha caipira, inhame.	alface, coentro, cebolinha, pimentão, batata doce, macaxeira, couve, inhame.	alface, coentro, cebolinha, pimentão, batata doce, macaxeira, inhame.	alface, coentro, cebolinha, pimentão, batata doce, macaxeira, inhame, couve, maxixe, banana.

Fonte: COOPERAL, 2015.

Organização: Leide Reis.

A modalidade do PAA da COOPERAL é a Doação Simultânea da Conab, e os valores em quatro anos foram ampliados, tendo como soma total R\$ 1,8 milhões (Tabela 6).

Tabela 6: COOPERAL: Projetos Doação Simultânea – PAA Conab/AL.

Ano	COOPERAL: Projetos Doação Simultânea – PAA Conab/AL
2012	R\$ 175.493,00
2013	R\$ 244.713,60
2014	R\$ 479.942,60
2015	R\$ 983.881,70
Total	R\$ 1.884.030,90

Fonte: COOPERAL, 2016.

Organização: Leide Reis.

A entidade executora realiza reuniões com os agricultores para saber o que eles querem fornecer. Depois, o técnico faz o planejamento do PAA Net Conab e entra em contato com a Secretaria de Assistência Social para que ela indique quais são as instituições carentes que irão receber. Os agricultores assinam um termo de compromisso, e a cooperativa informa que eles têm o ano todo para produzir e entregar, bem como é enfatizado que o recurso está garantido. Em relação à prestação de contas e ao pagamento, a documentação é levada para a Conab, e o recurso é depositado na conta da cooperativa, sendo desbloqueado mediante a entrega dos agricultores. O pagamento aos fornecedores é realizado na cooperativa, mas também é via depósito para aqueles que dispõem de conta no Banco do Nordeste. No entanto, a intenção é realizar todos os pagamentos através de depósito face aos riscos. Segundo a

entidade executora, alguns agricultores estavam tão satisfeitos que deixavam o dinheiro na cooperativa para pegar depois. Muitos agricultores começaram a procurar a cooperativa e foi realizada uma seleção, ficando de fora 48. Os critérios para a prioridade foi para aqueles que já tinham o produto. É realizado também o trabalho para a diversificação dos produtos, como, por exemplo, quiabo, maxixe e alface americano, por este ser mais resistente. Entretanto, a produção orgânica é difícil em virtude da certificação.

No momento da compra, há acompanhamento do técnico/assessor da COOPERAL, o que representa um ponto positivo. Além desses procedimentos, o técnico realiza assistência técnica junto aos agricultores quanto à plantação, sendo isso um privilégio em um país onde a assistência técnica e a extensão rural estão cada vez mais escassas (FIG. 6).



Figura 6: COOPERAL - acompanhamento do técnico para a compra dos produtos.
Fonte: COOPERAL, 2016.

Há também reuniões para esclarecer sobre a distribuição e a qualidade dos produtos. As entregas são semanais e variam de acordo com a produção de cada agricultor e as instituições que recebem semanalmente (FIG. 7 e 8). Um dos problemas no PAA refere-se à quantidade de associações que querem fornecer produtos, mas estão inadimplentes, não têm Ata ou certidão, enfim, a gestão não está organizada. E algumas entidades receptoras também têm de estar inadimplentes quanto à receita federal, além de terem que fazer parte do

Conselho Municipal de Assistência Social, ou seja, a entidade que recebe tem que estar organizada e a que fornece também (M.M., 2015).



Figura 7: COOPERAL – reunião com as comunidades receptoras, 2012.
Fonte: COOPERAL, 2016.



Figura 8: COOPERAL – orientação técnica sobre a qualidade dos produtos, 2012.
Fonte: COOPERAL, 2016.

Ainda segundo entrevistado, a cooperativa atende a 35 instituições carentes, beneficiando mais de 12.000 famílias carentes, distribuindo produtos como alface, coentro, cebolinha, pimentão, couve, maxixe, banana, macaxeira, inhame e batata doce (FIG. 9). Os produtos são entregues pela COOPERAL às associações socioassistenciais e, no local, é realizada a separação dos produtos para a distribuição (FIG. 10).



Figura 9: Distribuição dos produtos na comunidade Vila Paud'Arco, 2012.
Fonte: COOPERAL, 2016.



Figura 10: COOPERAL - acondicionamento dos produtos na associação, 2013.
Fonte: COOPERAL, 2016.

A COOPERAL, além de realizar a entrega nas entidades socioassistenciais e de orientar e acompanhar a compra junto aos agricultores, também realiza a organização para a distribuição, existindo a fiscalização técnica e o controle, através de lista de presença e distribuição uniforme, ou seja, a cooperativa está presente em todas as etapas do processo, denotando organização e compromisso social tanto com os agricultores quanto com as famílias receptoras¹⁶ (FIG. 11).



Figura 11: Fiscalização técnica, lista de presença, distribuição uniforme, 2013.
Fonte: COOPERAL, 2016.

No entanto, assim como em outros programas, o PAA também apresenta fragilidades quanto à gestão do recurso do PAA, pois existe a possibilidade de o presidente e o tesoureiro, que são os responsáveis por receber o dinheiro em uma conta conjunta, pegarem a DAP do agricultor, colocarem no projeto e enviarem para a Conab. Desse modo, também há possibilidade de desvio de recurso no PAA.

Quanto ao pagamento, o agricultor, quando entrega o produto, recebe da cooperativa uma declaração de fornecimento e uma nota fiscal. Uma cópia do documento fica na cooperativa e outra fica com o agricultor. No momento da entrega, todos assinam uma Ata e ela é enviada para a Conab. Todas as notas são emitidas no nome do agricultor, o que é uma prova para a aposentadoria, ou seja, atesta que ele é um agricultor familiar que forneceu para

¹⁶ Na execução pela Conab, as organizações de agricultores entregam os produtos diretamente nas entidades beneficiárias.

a cooperativa. A prestação de contas federal compreende a preparação de um relatório de entrega, a transmissão de compromisso para a Conab via internet, além de uma via impressa do termo de aceitabilidade constando os produtos e a quantidade que cada associação recebeu, e também existe o relatório de pagamento da última entrega. Quanto ao grau de satisfação dos fornecedores e recebedores, a partir dos depoimentos é possível verificar o quanto os mercados institucionais são importantes. Alguns agricultores compraram eletrodomésticos, outros sanaram a inadimplência em uma loja ou no Pronaf, compraram antena parabólica, geladeira, moto, tanque de peixe, fizeram reformas na casa, entre outras aquisições e ações. Quanto à satisfação da cooperativa, o ponto positivo é o aumento do número de cooperados, passando de 22 para 431 hoje, em um universo de 6.357 agricultores com DAP ativa (3.276) e desativada (3.081), representando 6,77% dos agricultores de Arapiraca. O percentual é baixo, mas são perceptíveis os ganhos sociais, além de que a perspectiva de que mais agricultores sejam inseridos nos programas, e o principal, que se tornem cooperados, supera a quantidade pouco expressiva, na atualidade (M.M., 2015).

A COOPERAL hoje é uma das mais organizadas cooperativas de Alagoas (Anexo A), e tanto a presidente (M.A., 2015) quanto o técnico/assessor responsável são muito atuantes e respeitados, atualmente, no estado. Segundo o técnico/assessor, ele executa 16 projetos em vários municípios, e, no ano de 2015, dos R\$16 milhões destinados para todo o estado de Alagoas, aproximadamente seis milhões foram executados por ele. Tanto a presidente quanto o técnico são membros do Colegiado do Território da Cidadania do Agreste de Alagoas e contribuem para o desenvolvimento das atividades no território. O técnico/assessor também fazem parte da Câmara de Inclusão Produtiva e realiza seminários sobre a execução dos mercados institucionais (FIG. 12).



Figura 12: Seminário sobre o PAA e PNAE no Território do Agreste-AL.
Fonte: Trabalho de Campo, 2016.

Nesse sentido, os programas dinamizaram a cooperativa, atraindo cada vez mais agricultores, os quais, hoje, trabalham buscando a qualidade dos produtos, além dos ganhos nutricionais das pessoas carentes e da renda garantida dos agricultores que antes apenas vendiam seus produtos a baixo preço aos atacadistas intermediários. As cooperativas exercem um importante papel na execução do PAA e do PNAE, e vice-versa, pois muitas se estruturaram a partir dos mercados institucionais. A partir da lei 5.764 de 16 de dezembro de 1971, foi instituída a Política Nacional do Cooperativismo. As cooperativas celebram contrato de sociedade cooperativa, e as pessoas reciprocamente se obrigam a contribuir com bens ou serviços para o exercício de uma atividade econômica, de proveito comum, sem objetivo de lucro. O capital social é representado por quotas-partes dos cooperados. As cooperativas, na Região Nordeste, não são organizadas como as cooperativas do Sul do Brasil, e nesse ponto os mercados institucionais impulsionaram as cooperativas do Nordeste em face da necessidade de adequação aos programas, para que os produtos fornecidos pelos agricultores atendam às exigências sanitárias e de qualidade. Como se trata de uma renda garantida, os agricultores procuram as cooperativas para serem inseridos nos programas, e, mesmo que supostamente o PAA e o PNAE deixassem de existir, os agricultores já aprenderam a produzir em escala e em atendimento às exigências legais, constituindo um grande avanço para as cooperativas nordestinas.

No estado de Alagoas, em 2008, apenas uma cooperativa tinha a DAP jurídica e, hoje, são 190, configurando, assim, expressivo avanço. No início da execução do programa, a organização era incipiente e sobrava recurso, mas, atualmente, o Nordeste está organizado, apesar da redução do recurso desde o ano de 2015. Os produtores, cada vez mais, estão interessados em participar do PAA, porque perceberam que houve melhoria de vida daqueles que participam do programa, bem como se constatou que o valor dos produtos é superior ao valor pago pelos atravessadores. Além disso, existe a possibilidade de o produtor continuar vendendo para o intermediário, mesmo participando do programa, o que possibilita maior oportunidade de renda e cidadania. O maior avanço ocorreu com a parceria entre a instituição e a FETAG, sobretudo a partir do Curso Jovem Cidadão, por contemplar filhos de agricultores familiares. Os resultados exitosos do programa atraíram diversas delegações internacionais ao Brasil para conhecerem o PAA e entenderem como o país saiu do mapa da fome tão rapidamente. No estado de Alagoas, o programa é um sucesso, sendo necessário dar continuidade com responsabilidade e ética (CONAB/AL, 2016).

A Associação Padre Antônio Lima é uma das instituições receptoras do PAA no município de Arapiraca, através da COOPERAL (FIG. 13). São 300 famílias carentes que recebem produtos alimentícios semanalmente, como abóbora, macaxeira, cebolinha, maxixe, alface, pimentão, couve, entre outros. No local da distribuição, é colocada uma identificação da COOPERAL, o que possibilita afastar políticos oportunistas que queiram utilizar o PAA para fins eleitorais.



Figura 13: COOPERAL - faixa de identificação.
Fonte: COOPERAL, 2016.

Outra associação recebedora de produtos do PAA Municipal de Arapiraca-AL é a Associação Federativa de Capoeira de Alagoas (AFCAL), cujo presidente é membro-coordenador do Núcleo Diretivo do Colegiado do Território da Cidadania do Agreste de Alagoas, constituindo, assim, um fator importante para a execução dos programas governamentais. De acordo com o entrevistado (L.L, 2016), a gestão do PAA é realizada pela prefeitura, e esta repassa recurso federal para as contas bancárias dos agricultores familiares, caso o produto esteja de acordo com as exigências quanto à qualidade e à quantidade definida em contrato. A associação não recebe recurso público e entrega os produtos semanalmente. A participação como entidade recebedora teve início, no ano de 2014, com 200 famílias carentes no perfil do programa Bolsa Família de cinco comunidades de Arapiraca: Manoel Teles, Brisa do Lago, Caititus, Senador Teotônio Vilela e Alto do Cruzeiro, com o Programa de Aquisição de Alimentos do Governo Federal (FIG. 14).



Figura 14: AFCAL - Distribuição dos produtos do PAA às famílias de Arapiraca-AL. Fonte: AFCAL, 2014.

Entretanto, no ano de 2015, ainda segundo o entrevistado, houve uma paralisação e, ao retornar, no ano de 2016, foi registrada uma redução para 50 famílias. Estas residem em bairros diferentes e recebem produtos como macaxeira, batata doce, inhame, alface, cebolinha, coentro, abóbora, melancia, abacaxi, laranja, goiaba, ovos, frango (esporadicamente), farinha, bolo, broinhas, entre outros produtos (FIG. 15).



Figura 15: AFCAL - produtos do PAA distribuídos, Arapiraca-AL.
Fonte: AFCAL, 2014.

De acordo com L.L (2016), para que as famílias sejam beneficiárias com o PAA, é preciso fazer um cadastro, e, em seguida, um membro da associação realiza visitas para verificar a veracidade das informações. Ainda segundo o entrevistado, algumas famílias deixaram de ser beneficiárias porque se tornaram pequenas empreendedoras após participarem de cursos realizados na AFCAL (FIG. 16 e 17).



Figura 16: AFCAL - distribuição de frutas no âmbito do PAA, Arapiraca-AL.
Fonte: AFCAL, 2014.



Figura 17: Reunião realizada pela AFCAL no âmbito do PAA, Arapiraca-AL.
Fonte: AFCAL, 2014.

O segundo município alagoano estudado no âmbito do PAA e do PNAE foi Igaci, que também compõe o Território da Cidadania do Agreste de Alagoas e apresenta resultados expressivos quanto aos dois programas.

A Associação de Agricultores Alternativos (AAGRA) operacionaliza o PNAE e o PAA desde 2009. Segundo o entrevistado (J.S., 2015), a AAGRA entrega produtos da agricultura familiar para a Secretaria Municipal de Educação (32 escolas). A entidade possui uma estrutura conjugada para a produção de panifícios e a classificação de frutas e vegetais para venda direta aos mercados institucionais. Uma estrutura para o abate de aves foi construída dentro das normas sanitárias, mas os equipamentos adquiridos com recursos próprios não atendem às normas sanitárias do estado de Alagoas, comprovando, com isso, que um dos grandes entraves para os programas PAA e PNAE é o atendimento às normas sanitárias.

Igaci é um dos municípios alagoanos que mais compra gêneros alimentícios da agricultura familiar para o PNAE. Na tabela a seguir, é possível observar que os valores ultrapassam o valor mínimo obrigatório de 30% (Tabela 7), sendo que, entre 2011 e 2014, 72% dos produtos eram oriundos da agricultura familiar. Isso significa que os alunos estão recebendo alimentos ricos em nutrientes e que os agricultores estão escoando sua produção,

gerando, assim, melhor aprendizado dos alunos, renda aos agricultores, fortalecimento das cooperativas e associações, além de dinamismo da economia local.

Tabela 7: Igaci - Valores investidos na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE, 2011-2014.

Ano	Entidade Executora	UF	Valor Transferido	Valor - Aquisições da Agricultura Familiar	Percentual
2011	Prefeitura Municipal	AL	R\$ 368.760,00	R\$ 350.699,18	95,10%
2012	Prefeitura Municipal	AL	R\$ 525.096,00	R\$ 442.793,26	84,33%
2013	Prefeitura Municipal	AL	R\$ 665.940,00	R\$ 445.826,20	66,95%
2014	Prefeitura Municipal	AL	R\$ 469.176,00	R\$ 235.133,13	50,12%
Total	Prefeitura Municipal	AL	R\$ 2.028.972,00	R\$ 1.474.451,77	72,66%

Fonte: FNDE, 2016.

Organização: Leide Reis.

Em relação ao trabalho de formação e organização da AAGRA, um dos seus colaboradores enfatiza:

Para os produtos chegar toda semana existe todo um trabalho por trás de assistência técnica e extensão rural, é capacitação dos agricultores, acompanhamento nas propriedades, para que eles possam estabelecer uma rotina de produção em escala para toda semana ter o produto. A AAGRA já fazia esse trabalho de formação e de organização dos agricultores voltado para a produção e comercialização, só foi feito uma ampliação para atender a merenda escolar (J.S., 2015).

Quanto ao PAA, a instituição trabalha com o PAA/Leite de cabra do Governo do Estado, através da Secretaria de Agricultura do Estado, ressaltando-se que, para a merenda escolar, são o leite pasteurizado de vaca e o iogurte. São 25 criadores de cabras que formam um grupo de cadeia da caprinocultura de leite, porém cadastrados no projeto são 17, porque existem outras demandas. Cada grupo cria um regimento específico para a dinâmica do grupo, o criador de cabra tem uma dinâmica, o de criação de galinha tem outra, o que é igual para todos são os procedimentos de gestão de funcionamento e de gestão financeira do grupo, a metodologia é a mesma, mas a questão da produção e da entrega difere do tipo de produção (J.S., 2015).

Segundo o entrevistado, o recurso atualmente é depositado na conta da instituição e é repassado para os produtores. Entretanto, o programa do leite tem planos de fazer esse pagamento direto para a conta dos produtores, mas ainda não conseguiu, porque tem um

número elevado de fornecedores. Além de a cooperativa entregar na associação, também entrega em quase todos os municípios do estado, e, desse modo, há dificuldade para o governo depositar nas contas bancárias em face da falta de pessoal para assumir essa função. O programa do leite foi iniciado no ano de 2010, e, sempre ao sair a chamada pública, a AAGRA se organiza para se credenciar e fornecer até 200 litros/dia, mas até o momento apenas está entregando 100 litros/dia, pois não tem produção suficiente. Na última chamada, a entidade entregou nas comunidades de Arapiraca, sendo válido assinalar que o cadastro das famílias beneficiadas é realizado pela Secretaria de Agricultura de cada município. A AAGRA recebe o leite dos produtores, faz o beneficiamento, embala e realiza a entrega. O iogurte e o bolo são produzidos na sede da instituição. Além desses produtos, a associação entrega frutas e verduras.

A AAGRA fornece para o PAA/Leite e o PNAE, “mas, dentro da escala de produção dos grupos, a tendência é fornecer também para o PAA/Doação Simultânea, porque o PNAE é insuficiente para absorver toda a produção, apesar de também existir a feira de agricultura familiar toda sexta-feira no município de Igaci.” (J.S., 2015), constituindo, assim, mais uma via de comercialização e contribuindo para não gerar dependência quanto aos mercados institucionais.

Dessa forma, segundo o entrevistado, o PAA e o PNAE auxiliam os agricultores a se organizarem para produzir melhor. Com os programas, o produtor percebe que tem o mercado garantido e começa a visualizar opções para produzir o ano todo. Logo, há um lado pedagógico e econômico, porque é uma renda que o agricultor não teria se não fossem os mercados institucionais. No entanto, para além de garantir o mínimo de 30% para a aquisição da agricultura familiar, faz-se necessário avançar nas parcerias com o poder municipal e estadual para a merenda escolar, visando a aumentar o nível de produtividade e de qualidade dos produtos. Porém, apesar da satisfação com os programas, segundo o entrevistado, há, às vezes, reclamação dos produtores quando o preço do mercado se eleva, dobrando de preço, mas os produtos dos mercados têm de ser vendidos a partir do valor estabelecido na chamada pública. E, nesse sentido, a orientação da AAGRA é para os agricultores diversificarem a produção e venderem mais de um produto para compensar a desvalorização momentânea de alguns.

Foi extraída também a experiência do município de Delmiro Gouveia, onde foi realizada a pesquisa de campo. Fazendo parte do Território da Cidadania do Alto Sertão, o mesmo também apresenta resultados importantes quanto aos mercados institucionais PAA e PNAE.

De acordo com o entrevistado (N.S., 2015), o início da execução do PAA ocorreu no ano de 2009, mas paralisou, entre 2010 e 2011. A modalidade é o PAA municipal de Distribuição Simultânea, em que a Secretaria Social adquire os produtos e os repassa para os programas do município, vinculados a Prefeitura, e as ONGs fazem a distribuição através do cadastro das famílias carentes assistidas por elas. Quanto ao número de produtores, inicialmente eram 97, mas alguns desistiram em virtude da seca, reduzindo para 94 famílias, nos programas de 2013 a 2014, dentro do universo de 2.357 agricultores com DAP ativa (1.329) e desativada (1.028), representando, assim, 3,9% do total.

Segundo o entrevistado, algumas famílias podem ser impedidas de serem inseridas quando, por exemplo, o produtor rural tiver vínculo empregatício e, também, em face da insuficiência de recurso, pois existe uma limitação. O recurso antes era depositado na conta específica da prefeitura, podendo-se adquirir os produtos a partir do valor que foi liberado e das correções que foram geradas. Atualmente, uma conta é aberta no Banco do Brasil, e o agricultor recebe diretamente do MDS, por meio do cartão gratuito do produtor. A prestação de contas é realizada através do sistema online e não há contrapartida da Prefeitura, apenas quanto à contratação de técnicos. A Secretaria Municipal de Assistência Social, além de informar ao MDS sobre os cadastrados, também informa a relação de produtores que estão na fila de espera que possam se vincular ao programa.

Quanto às dificuldades, existem as relacionadas aos aspectos sanitários. Os produtos que a Secretaria adquire são *in natura*, mas a falta de água tratada gera a não condição adequada da manipulação de alimentos, como doces, pães e bolos feitos de frutas. Os produtos fornecidos são: peixe *in natura*, hortaliças e frutas. O leite é oriundo de uma cooperativa do município de Batalha, através do PAA/Leite estadual. Quanto à produção orgânica, houve um relativo incentivo através do SEBRAE, mas há relutância porque dá muito trabalho, e o agricultor precisa de resultados rápidos, pois vive basicamente daquela determinada cultura. Na opinião do entrevistado, o PAA é um bom programa, mas nem todos os produtores conseguiram melhorar de vida, pois o subsídio é baixo para poder crescer. Entretanto, alguns investiram nos instrumentos para melhorar a irrigação, possibilitando a continuidade no PAA, e outros compraram bens de consumo, como televisão, geladeira, entre outros.

Em relação ao PNAE, ainda segundo o entrevistado, Juá é uma das comunidades participantes desde o início da chamada pública. Entre os dez produtos que eles fornecem estão tomate, laranja, melancia, melão, pimentão, cebola, pepino e abóbora.

A prefeitura de Delmiro Gouveia comprou da agricultura familiar o correspondente a 17,29%, no período de 2011 a 2014, necessitando, portanto, aumentar a aquisição e, assim, gerar renda para os agricultores locais ou do território, bem como dinamizar a economia do município e propiciar uma alimentação mais nutritiva para os alunos de escolas públicas (Tabela 8).

Tabela 8: Delmiro Gouveia - Valores investidos na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE, 2011-2014.

ANO	Entidade Executora	UF	Valor Transferido	Valor - Aquisições da Agricultura Familiar	Percentual
2011	Prefeitura Municipal	AL	R\$ 627.780,00	R\$ 126.056,00	20,08%
2012	Prefeitura Municipal	AL	R\$ 672.708,00	R\$ 52.280,00	7,77%
2013	Prefeitura Municipal	AL	R\$ 717.748,00	R\$ 92.065,00	12,83%
2014	Prefeitura Municipal	AL	R\$ 552.768,00	R\$ 174.239,98	31,52%
Total	Prefeitura Municipal	AL	R\$ 2.571.004,00	R\$ 444.640,98	17,29%

Fonte: FNDE, 2016.

Organização: Leide Reis.

O quarto município alagoano estudado foi Santana do Ipanema, que faz parte do Território da Cidadania do Médio Sertão e também apresenta uma experiência interessante junto à Associação dos Avicultores de Santana de Ipanema, a qual atualmente é uma cooperativa, apesar de ter iniciado a execução do PAA ainda quando era uma associação.

De acordo com a entrevistada (A.F., 2015), a execução do PNAE teve início no ano de 2010 e, em 2011, iniciou-se a execução do PAA/Conab Doação Simultânea. O número de agricultores é de 100 sócios em um total de 6.133 agricultores com DAP ativa (3.977) e desativada (2.156), representando 1,6% dos agricultores de Santana do Ipanema. Porém, no início, nem todos tinham a DAP, e o projeto era no valor de aproximadamente 30 mil reais. No ano de 2015, a cooperativa dispunha de dois projetos: um no valor de 615 mil, com 78 agricultores e oito entidades beneficiárias, e outro no valor de 160 mil, com 20 agricultores e três entidades beneficiárias. As entidades são carentes socioassistenciais, existindo um Conselho de Assistência Social do município que emite um parecer que atesta realmente quais são as famílias carentes. A entidade não fornece para restaurantes populares porque não existem no município e porque a modalidade doação simultânea só trabalha com associações carentes. No projeto de 160 mil reais, são três entidades e 700 famílias receptoras. Cada uma recebe uma dúzia de ovos por semana: Associação comunidade do Povoado Olho da Área (300 famílias); Associação Comunidade Povoado Areias Brancas (300 famílias); e crianças e adolescentes (CAACA) são 100 famílias. No projeto de 615 mil reais, as famílias recebem

uma dúzia de ovos e um frango com peso de 2,5 quilos por semana. São oito entidades receptoras, com 100 famílias em cada: Associação de Desenvolvimento Comunitário Santana de Ipanema; Pastoral da Criança Senhora Santana; Pastoral da Criança São Cristóvão; Igreja Evangélica Assembleia de Deus; Igreja Evangélica Batista; Instituto Filhos de Davi; Associação Comunitária e Associação Comunitária de Moradores de Bebedouro.

Para o PAA, segundo a entrevistada, a cooperativa fornece frango e ovos, e para o PNAE fornece frango, ovos e bolo. Porém,

Um dos desafios é conseguir que todos os agricultores tenham acesso à informação sobre os programas. Por lei, os municípios são obrigados a comprar no âmbito do PNAE e, às vezes, a Prefeitura compra de outra porque no município não tem produção, seja devido ao fato de os agricultores não terem sido estimulados a produzir ou por falta de assistência técnica (A.F., 2015).

Na opinião da entrevistada, entre os programas que existem, o PAA e o PNAE são os mais bonitos, principalmente o PAA, porque, no PNAE, o município é obrigado a comprar, o que é bom para os agricultores, mas, se fosse para escolher, talvez alguns gestores não comprassem. Por outro lado, o PAA é diferente:

É bom quando você vê os depoimentos dos agricultores dizendo que agora têm máquina de lavar-roupa com o dinheiro da venda dos frangos para o PAA, além das pessoas deixarem de solicitar a Prefeitura para pagar a fatura da água, energia, entre outras despesas (A.F., 2015).

Desse modo, os produtores estão satisfeitos, pois adquiriram eletrodomésticos, melhoraram sua produção, etc. As visitas às propriedades são realizadas quinzenalmente, existindo três técnicos para realizar o acompanhamento. Quanto à influência política, ela não foi identificada no município de Santana do Ipanema, além de a associação estar praticamente independente. (A.F., 2015).

Quanto ao recurso do PAA, ele é depositado em uma conta bloqueada da associação, a qual é liberada mediante a entrega dos produtos, o envio do relatório e a prestação de contas à Conab. Já o recurso do PNAE é repassado pela Secretaria Municipal de Educação para a conta da associação. O produtor do PAA recebe dinheiro semanalmente, caso ele consiga entregar os produtos. Um dos problemas relatados foi quanto aos aspectos sanitários e ambientais, que, possivelmente, ocorrem por falta de esclarecimento dos produtores, apesar dos avanços em virtude de capacitações. Atualmente, os produtores compreendem que, para

permanecerem no programa, têm que se enquadrar. Em relação à produção orgânica, por enquanto não há incentivo por falta de condições, pois se faz necessário primeiramente que os produtores aprendam a criar e ter um padrão, seja para vender para o mercado público ou privado. É válido assinalar ainda que, além de Santana do Ipanema, a associação também vende para os municípios alagoanos de Pão de Açúcar e Poço das Trincheiras (A.F., 2015).

Uma das sugestões da entrevistada para melhorar o PNAE é reduzir a burocracia, uma vez que, enquanto no PAA da Conab o recurso é depositado na conta semanalmente, o do PNAE demora, às vezes, 40 dias. Outro problema sério do PNAE é quanto ao não cumprimento do contrato de venda por alguns municípios. Um município, por exemplo, fez o edital constando oito mil quilos e apenas comprou três mil, deixando os produtores no prejuízo.

Em quatro anos, a Prefeitura de Santana do Ipanema adquiriu apenas 5,12% de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o PNAE, ou seja, um percentual muito baixo. Se o município dispõe de produtos, não há justificativa para não comprar da agricultura familiar, e, se não há produção, faz-se necessário comprar de outros municípios. É, portanto, uma questão de compromisso com a educação e com o pequeno agricultor (Tabela 9).

Tabela 9: Santana do Ipanema – Valores investidos na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE, 2011-2014.

Ano	Entidade Executora	UF	Valor Transferido	Valor - Aquisições da Agricultura Familiar	Percentual
2011	Prefeitura Municipal	AL	R\$ 543.360,00	R\$ 76.583,55	14,09%
2012	Prefeitura Municipal	AL	R\$ 679.908,00	R\$ -	0,00%
2013	Prefeitura Municipal	AL	R\$ 808.188,00	R\$ 3.249,79	0,40%
2014	Prefeitura Municipal	AL	R\$ 696.870,00	R\$ 59.928,25	8,60%
Total	Prefeitura Municipal	AL	R\$ 2.728.326,00	R\$ 139.761,59	5,12%

Fonte: FNDE, 2016

Organização: Leide Reis.

Por fim, um dos entraves para os mercados institucionais é a inexistência de abatedouro em vários municípios tanto de Alagoas quanto de Sergipe. Em um determinado período, a associação de Santana do Ipanema entregou produtos para outros municípios, como Arapiraca e São Miguel (2013), mas o fornecimento foi interrompido, em 2014, porque a associação não tem o Selo de Inspeção Estadual (SIE). No entanto, a obtenção do SIE perpassa pela retomada da obra do abatedouro do município, sendo esse problema frequentemente discutido nas plenárias do Território do Médio Sertão de Alagoas. Dessa

forma, os programas só funcionam com eficácia se houver articulação com outras políticas e se existirem mecanismos de produção.

Contudo, observa-se que há um esforço governamental no sentido de dinamizar a agricultura familiar por meio de programas sociais, como o PAA e o PNAE, embora o agronegócio ainda receba os maiores incentivos do Estado. A comercialização dos produtos orgânicos também é incentivada nos programas, mas, apesar de ser importante para a segurança alimentar, é uma atividade que praticamente não existe nos mercados institucionais, tornando-se fundamental o incentivo para além dos 30% de acréscimo no valor, bem como a adequação da produção através de assistência técnica e a emissão da certificação de produção orgânica. Apesar da produção ainda ser bastante reduzida em relação aos produtos agrícolas convencionais, no Brasil, há uma crescente procura pelos produtos orgânicos. A agricultura orgânica é, por conseguinte, uma fonte de renda muito importante, principalmente ser benéfica ao meio ambiente, assim como à saúde do produtor e do consumidor. No entanto, em face do seu custo elevado, apenas a população com poder aquisitivo mais alto tem acesso aos produtos.

Diante do exposto, foi possível verificar, através destas análises, que os mercados institucionais dinamizam o espaço rural, promovendo não apenas a geração de renda dos agricultores, mas contribuindo para suprir as necessidades nutricionais das pessoas de baixa renda e dos alunos de escolas públicas, bem como fortalecendo as cooperativas e os grupos produtivos. Como afirma M.A. (2015), “Quem trabalha para o pequeno não é valorizado”, fala esta que demonstra, portanto, um desafio das cooperativas no que se refere a terem acesso aos mercados.

4.1.2 Execução dos mercados institucionais no estado de Sergipe

Localizado na Região Nordeste do Brasil, limitando-se a leste pelo oceano Atlântico, ao norte pelo estado de Alagoas e ao sul e oeste pelo estado da Bahia, o estado de Sergipe integrava a Capitania da Bahia de Todos os Santos, concedida a Francisco Pereira Coutinho, por Carta de Doação de 5 de abril de 1534. No ano de 1575, ocorreu a primeira tentativa de colonizar o território sergipano, realizada pelos jesuítas Gaspar Lourenço e João Salônio, que fundaram as aldeias de São Tomé, distantes seis léguas do rio Real, nas imediações do rio Piauí, um de seus afluentes, Santo Inácio, às margens do rio Vasa Barris, nas proximidades do litoral, e São Paulo, à beira-mar, agregando grandes contingentes indígenas liderados pelos

caciques Serigi, Surubi e Aperipê. Em 1698, eram criadas as primeiras vilas sergipanas de Itabaiana, Lagarto, Santa Luzia e Vila Nova do Rio São Francisco. Apesar de ter adquirido autonomia jurídica, permanecia Sergipe sob a dependência política da Bahia. A pecuária foi o fator econômico a impulsionar a rápida arrancada do colonizador branco pelo território sergipano. A atividade canavieira foi posterior e se iniciou a partir de 1602, na zona do Cotinguiba. E, a partir da década de 1860, em face da Guerra de Secessão dos Estados Unidos (1862-1866), a cultura algodoeira torna-se importante para a economia e para a ocupação dos espaços vazios no território sergipano. Houve momentos em que as exportações de algodão se equivaleram às da cana-de-açúcar, no período de 1869 a 1872. Quanto aos aspectos físicos, o estado de Sergipe, geologicamente, encontra-se inserido em três unidades geotectônicas: Sistema de Dobramento Sergipano, Maciço Pernambuco-Alagoas e Coberturas Fanerozoicas. O arcabouço geológico de Sergipe é bastante complexo e heterogêneo, englobando terrenos pré-cambrianos, cristalinos e metassedimentares, coberturas sedimentares paleomesozoicas e depósitos recentes. Foram identificadas oito unidades de relevo: Planície litorânea; Tabuleiros costeiros; Superfície colinosa da Cotinguiba e de Real-Piauí; Superfície dissecada interiorana; Pediplano intramontano de Itabaiana; Pediplano sertanejo; Planalto do sudoeste e maciço da serra Negra; e Serras residuais. Sergipe dispõe de três tipos de clima: o subúmido na zona litorânea; o clima de transição no Agreste; e o clima semiárido no sertão. O estado de Sergipe apresenta-se bastante devastado no que diz respeito à sua cobertura vegetal primitiva, a qual foi substituída por cultivos e pastagens, restando apenas algumas manchas de floresta costeira, mata de restinga, cerrados arbustivos e caatinga, bem como há remanescentes de manguezais (SANTOS; ANDRADE, 1992).

A estrutura fundiária desse estado está concentrada, reflexo da colonização, quando proliferavam os latifúndios, que se dedicavam à criação de gado e, posteriormente, com a instalação dos engenhos, a fase áurea e duradoura da cana-de-açúcar. Em relação às políticas agrícolas em nível nacional, até 1982 os grandes e médios proprietários foram beneficiados com os baixos juros dos financiamentos. Os pequenos proprietários ficaram de fora dos financiamentos desvinculados do modo de produção capitalista. A maioria das terras está ocupada com pastagens de gramíneas naturais e artificiais, além das capoeiras e caatingas usadas eventualmente, quando os pastos necessitam de repouso para se refazerem dos castigos da seca. As pastagens dominam onde a terra está irregularmente distribuída, predominando, assim, o latifúndio. As principais lavouras ocorrem em três áreas distintas: no litoral, as plantações de coco ocupam grandes, médias e pequenas propriedades; na região da Cotinguiba, encontra-se a produção de cana-de-açúcar em grandes propriedades. A cana já

está presente até nos municípios de São Francisco, Neópolis e Pacatuba; no centro-sul do estado, surge a citricultura (op. cit., 1992).

No estado de Sergipe, as lavouras temporárias (2014) que se destacam são: cana-de-açúcar, milho e mandioca, seguidas de arroz, batata doce, abacaxi, feijão, amendoim, tomate, fumo, melancia, algodão e fava. Quanto à lavoura permanente (2014), semelhante ao estado de Alagoas, os dois produtos que mais se destacam são a laranja e o coco-da-baía, seguidos da produção de banana, maracujá, manga, mamão, limão, goiaba e tangerina. Na pecuária, por sua vez, o destaque é para os bovino, os galináceos e a aquicultura, principalmente tambaqui e camarão (IBGE, 2015). O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de Sergipe é de 0,665 (PNUD, 2013), ou seja, um pouco maior que o de Alagoas. Dos 75 municípios do estado, os mais populosos são: Aracaju, Nossa Senhora do Socorro, Lagarto, Itabaiana e São Cristóvão. De acordo com o Censo Demográfico de 2010, a população residente no estado era de 2.068.017, sendo 1.520.366 residentes no espaço urbano (74%) e 547.651 no espaço rural, o que corresponde a 26% do total (IBGE, 2010), isto é, os percentuais são próximos em ambos os estados analisados.

Apresentando uma situação similar à do estado de Alagoas, do total de domicílios particulares de Sergipe (692 mil), 67,3% estão em situação de segurança alimentar, 20,4% estão em insegurança alimentar leve, 8,6% se enquadram na situação de insegurança alimentar moderada, e 3,8% estão em insegurança alimentar grave (PNAD, 2013), ou seja, 32,7% dos domicílios se encontram em insegurança alimentar, e quase 4% em situação grave passam fome. Assim, visando a verificar a execução dos programas PAA e PNAE, o estudo também foi realizado no estado de Sergipe, através da realização de sete entrevistas, sendo três em instituições localizadas no município de Aracaju: Secretaria de Estado da Mulher, Inclusão, Assistência Social, do Trabalho e dos Direitos Humanos (SEIDH), antiga SEIDES; na CONAB/SE; e no Departamento de Alimentação Escolar (DAE), bem como foram realizadas quatro entrevistas nos municípios de Moita Bonita (COOPERAFES e Povoado Oiteiros); Salgado (COOPATSUL) e na Secretaria de Agricultura do município de Boquim (FIG. 18). O critério de escolha dos municípios sergipanos foi a existência de cooperativas e instituições com experiência na execução dos programas PAA e PNAE, ressaltando que, em atendimento à solicitação de alguns entrevistados, os mesmos não foram identificados.

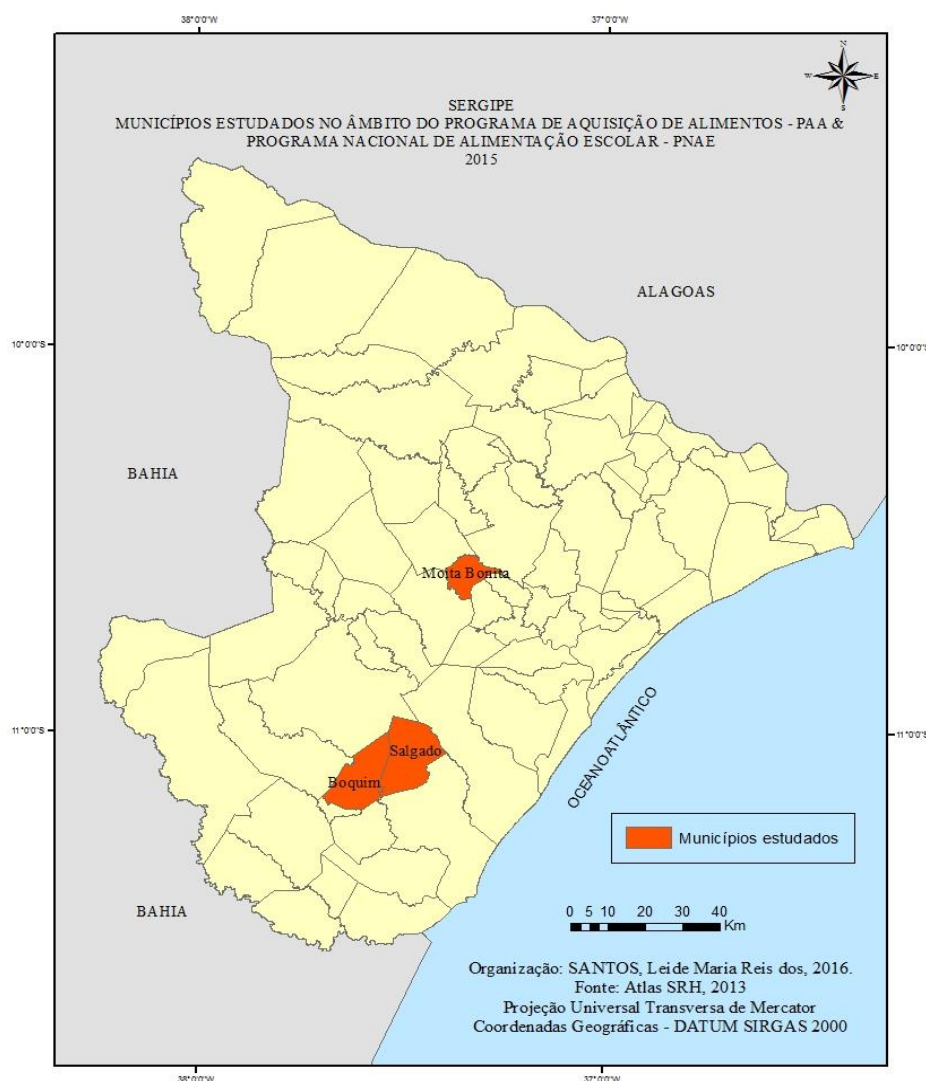


Figura 18: Municípios estudados no âmbito do PAA e do PNAE no estado de Sergipe.
Elaboração: Leide Reis.

O primeiro município estudado foi Moita Bonita, o qual faz parte do Território da Cidadania Sertão Ocidental, tendo como entrevistado um dos membros do Colegiado Territorial (J.S., 2015) e presidente da Cooperativa de Produção da Agricultura Familiar e Economia Solidária - COOPERAFES (FIG. 19).

De acordo com o entrevistado, o PAA Doação Simultânea da Conab iniciou-se em 2007, quando a cooperativa ainda não apresentava proposta. Desse modo, o projeto foi apresentado juntamente com uma associação. O PAA operacionalizado por estado e município em parceria com o MDS teve início em 2012, e o PAA Compra Institucional iniciou-se em 2014, sendo o município de Moita Bonita o primeiro no estado de Sergipe e o terceiro do país a realizar o PAA Compra Institucional.



Figura 19: Sede da COOPERAFES, município de Moita Bonita-SE.

Fonte: Trabalho de campo, 2015.

O PNAE é operacionalizado desde 12 de dezembro de 2009. Segundo o entrevistado, o PAA e o PNAE se completam, porque eles vieram para convergir. Quando o PNAE tem muitas interrupções com as greves dos professores, os produtos são direcionados ao PAA. O agricultor pode vender para os dois programas. Hoje, no PNAE, o produtor pode vender até R\$ 20 mil reais por CNPJ (prefeitura). Há produtores que vendem para outros CNPJs (os que trabalham com a carne bovina, por exemplo), já outros não conseguem atingir os valores ou levar para mais municípios, porque não são produtos muito solicitados, como batata doce e macaxeira, ou seja, dois produtos nutritivos que fazem parte da região, mas ainda não fazem parte do paladar da maioria dos estudantes. A banana, por exemplo, é bastante solicitada, mas os produtores da COOPERAFES não a cultivam. Para ele, o PAA fortalece o PNAE em função do excesso de produção ou das interrupções nas aulas, além de o PAA facilitar a diversificação. Os programas contribuem para que o agricultor realize o plantio programado.

No entanto, de acordo com o entrevistado, faz-se necessário executar os mercados institucionais em parceria também com Conab, Endagro (Emater), SDT/MDA, DAE, Sebrae e Embrapa e estabelecer diálogo com nutricionistas, CAE e gestores. Algumas das metas para o fortalecimento da cadeia produtiva da COOPERAFES é construir a unidade de

beneficiamento da batata doce e expandir a batata doce em pó (FIG. 20), melhorar o preço através do beneficiamento, bem como melhorar as técnicas de irrigação e buscar insumos voltados para a batata doce, realizando trabalho junto ao Sebrae e à Embrapa.



Figura 20: COOPERAFES - batata doce em pó para o PAA e o PNAE.
 Fonte: Trabalho de campo, 2015.

Para o entrevistado, os mercados institucionais

São os melhores programas que o governo fez até hoje, pois o PAA garante a renda para o produtor e leva alimento para quem tem fome. O PNAE faz com que o dinheiro circule dentro do próprio município, fortalecendo o comércio local, além de ter preço justo. Antes do PNAE, o prefeito comprava produtos industrializados. Hoje, se coloca produtos na merenda que faz parte da cultura local, como bolo de macaxeira (J.S., 2015).

“Um ponto positivo é que a cooperativa hoje tem independência, não existindo, assim, influência política na sua atuação. A COOPERAFES vende para o governo do estado e para outros municípios, a exemplo de Itabaiana” (J.S., 2015).

De acordo com dados oficiais, Moita Bonita tem 934 agricultores com DAP, sendo 499 com DAP ativa e 435 com DAP desativada (MDA, 2016). No entanto, são poucos técnicos para 499 DAPs ativas no município, realidade esta que se repete em vários estados brasileiros. Moita Bonita é o município que dispõe do menor número de agricultores entre os

municípios estudados, mas, em face da força da COOPERAFES, 78 produtores acessam o PAA e o PNAE.

Segundo o entrevistado (2015), todos os cooperados trabalham com PAA e 50 deles trabalham com o PNAE. Com os produtos do PAA Municipal Compra Direta Local, a distribuição é realizada para as escolas municipais e os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). O PAA da Conab destina-se a 12 entidades no estado: CRAS de Moita Bonita, quatro entidades em Poço Redondo, uma entidade em Ribeirópolis, uma em Pinhão, uma na Barra dos Coqueiros, duas entidades no Bairro Santa Maria, uma em Nossa Senhora do Socorro e ainda para o Mesa Brasil. Este programa compra da COOPERAFES e distribui para aproximadamente 60 entidades socioassistenciais, ressaltando-se que os 78 agricultores conseguem fornecer os produtos para todas essas entidades. Entre eles existem dez agricultores do município de Malhador que fornecem macaxeira e oito do município de Itabaiana que fornecem verduras. Os produtos destinados ao PAA e ao PNAE são: batata doce, macaxeira, batata doce em pó, carne bovina, folhagem e inhame (FIG. 21 e 22).

Com o PAA e o PNAE, alguns produtores investiram na propriedade, pagaram dívidas do Pronaf e compraram bens de consumo. “Os agricultores estão satisfeitos, mas é válido assinalar que a aquisição de alguns bens e as melhorias não ocorreram apenas em virtude dos mercados institucionais” (J.S., 2015). No entanto, é inegável o sucesso dos programas quando o agricultor J.G. (62 anos) disse: “já deveria ter acontecido no ano em que eu nasci”.



Figura 21: Agricultoras que fornecem batata doce para o PAA e o PNAE.
Fonte: Trabalho de campo, 2015.



Figura 22: Agricultor que fornece macaxeira para o PAA e o PNAE.
Fonte: Trabalho de campo, 2015.

Além dos produtos citados, para o PNAE são vendidos bolo, fruta e verdura, inclusive os bolos são produzidos na sede da cooperativa (FIG. 23). A dificuldade que havia quanto aos aspectos sanitários foi superada através da parceria, porque a COOPERAFES usa o Selo Municipal da carne de Propriá – Nutrial (J.S., 2015).



Figura 23: COOPERAFES - local de elaboração dos bolos para o PNAE.
Fonte: Trabalho de campo, 2015.

Na cooperativa, existem dois produtores de orgânicos, sendo um de Areia Branca e um de Moita Bonita, que dispõem de inhame e de outros produtos. No entanto, há receio de que o preço no mercado se eleve, prejudicando, assim, o produtor por estar vendendo para os programas com valor mais baixo, além de não existir uma certeza de que terá inhame o ano todo. Segundo o entrevistado, a intenção para expandir a produção orgânica existe, mas há dificuldade por falta de insumo e de assistência técnica. Desse modo, os produtores desenvolvem a produção com pouca orientação técnica (FIG. 24).



Figura 24: Produtor de inhame orgânico no Povoado Oiteiros, Moita Bonita-SE.
Fonte: Trabalho de Campo, 2015.

Quanto aos pontos negativos do PNAE, o entrevistado abordou que um deles está relacionado à irregularidade do fornecimento, por causa de greves dos professores, o que faz com que o agricultor perca o produto e não o aproveite, às vezes, para o PAA, porque não está na lista ou por já ter finalizado o contrato, sendo este um problema difícil de resolver, uma vez que a greve é um direito do trabalhador. Outro entrave relaciona-se à falta de estrutura nas escolas para acondicionar os alimentos da agricultura familiar. O não pagamento por parte de algumas prefeituras (cinco) também constitui um problema, gerando prejuízo de 30 mil reais, além de que alguns agricultores vendem para o atravessador e este não cumpre o contrato. Apesar de 50% dos cooperados disporem de irrigação, a ausência desta ainda é um problema nos mercados institucionais, além da sazonalidade (região semiárida).

Em relação ao PAA, os pontos negativos apontados por ele foram: os critérios para a formação de preço que não condiz com a realidade da agricultura familiar, sendo praticado igual à média de preço do agronegócio, exemplo: tomate, batata doce. As demais dificuldades nos mercados institucionais estão relacionadas à logística de pronta entrega, apesar de ter uma

central (logística solidária). Os agricultores entregam na central da cooperativa, e a cooperativa, por seu turno, realiza a entrega de produtos frescos nas escolas. Muitas vezes, há dificuldades para entregar poucos produtos, tendo como única via a estrada vicinal. A desinformação dos atores envolvidos no processo também é um entrave, bem como a falta de incentivo à agroindustrialização (ex: isenção do ICMS) e a necessidade de dispor de um frigorífico territorial para se obter proteína animal.

Assim como a COOPERAL, no estado de Alagoas, a COOPERAFES é uma das mais organizadas cooperativas de Sergipe, constituindo-se como referência para outras cooperativas. O presidente é bastante atuante e faz parte do Colegiado Territorial como membro do Núcleo Diretivo. A cooperativa dispõe de um caminhão, que foi adquirido através do PROINF, no ano de 2012, sendo que o mesmo pode ser utilizado por todas as cooperativas do território, demonstrando, assim, a importância da articulação de políticas públicas para que os programas funcionem.

O PROINF é um programa voltado para a inclusão produtiva e para a geração de trabalho, renda e autonomia econômica de famílias e empreendimentos da agricultura familiar. Operacionalizado pela SDT/MDA desde o ano de 2003, essa ação tem contribuído para a qualificação de processos produtivos e econômicos da agricultura familiar nos territórios, haja vista que parcerias com estados e municípios têm apoiado a aquisição de equipamentos e a construção de infraestrutura para produção, beneficiamento, escoamento e comercialização de produtos da agricultura familiar (SDT/MDA, 2014).

No âmbito do PNAE, a Prefeitura comprou da agricultura familiar 37,83% no período de 2011 a 2014, conseguindo atingir o mínimo de 30% disposto nas diretrizes do programa. Porém, é necessário sanar os entraves abordados para que esse percentual aumente e beneficie mais agricultores, alunos e famílias carentes (Tabela 10).

Tabela 10: Moita Bonita - Valores investidos na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE, 2011-2014.

ANO	Entidade Executora	UF	Valor Transferido	Valor - Aquisições da Agricultura Familiar	Percentual
2011	Prefeitura Municipal	SE	R\$ 111.180,00	R\$ 25.670,05	23,09%
2012	Prefeitura Municipal	SE	R\$ 124.032,00	R\$ 47.433,50	38,24%
2013	Prefeitura Municipal	SE	R\$ 144.880,00	R\$ 49.398,90	34,10%
2014	Prefeitura Municipal	SE	R\$ 136.026,00	R\$ 72.745,34	53,48%
Total	Prefeitura Municipal	SE	R\$ 516.118,00	R\$ 195.247,79	37,83%

Fonte: FNDE, 2016.

Organização: Leide Reis.

O segundo município sergipano estudado foi Salgado, que faz parte do Território Sul Sergipano e foi escolhido por dispor de experiência nos mercados institucionais através da Cooperativa dos Produtores Agrícolas do Território Sul de Sergipe – COOPATSUL (FIG. 25). Segundo o entrevistado (G.S., 2015), a COOPATSUL executou o PAA da Conab de 2009 a 2012, comercializando, principalmente, macaxeira e batata doce. A Cooperativa iniciou com 23 sócios, no ano de 2007, e, hoje, são 154 sócios dentro de um universo de 2.463 agricultores com DAP ativa (1.774) e desativada (689), representando 6,25% do total. A cooperativa já operacionalizou o PAA Doação Simultânea, a Formação de Estoque (laranja) e a Modalidade físico-financeira.



Figura 25: Sede da COOPATSUL, no município de Salgado-SE.
Fonte: Trabalho de campo, 2015.

“Após denúncias de fraude na Região Sul do Brasil, no âmbito do PAA, a Conab, para se resguardar, burocratizou mais o programa, dificultando, com isso, a continuidade da COOPATSUL a partir do ano de 2013, pela ausência de registros de alguns produtos. No entanto, os ganhos com o PAA foram significativos. A Conab comprou laranja com o preço bem acima do mercado e beneficiou muitos agricultores. Alguns compraram moto, reformaram a casa, entre outras aquisições.” (G.S., 2015).

Ainda de acordo com o entrevistado, atualmente, a cooperativa só operacionaliza o PNAE, fornecendo desde 2011 produtos como cebolinha, coentro, alface, couve, entre outros. Entretanto, os principais são polpas de fruta e sucos, como os de laranja, acerola, goiaba, maracujá e caju. A cooperativa contrata uma indústria de Boquim porque a cooperativa não dispõe de indústria de beneficiamento. A entrega dos produtos é realizada em almoxarifado e, no caso do município de São Cristóvão, é diretamente nas escolas. Para tanto, a cooperativa aluga um transporte grande para entregar em sete municípios, a saber: Salgado, Moita Bonita, São Domingos, Feira Nova, Carira, Itaporanga e São Cristóvão, sendo que, para estes dois últimos, apenas polpas e sucos (FIG. 26).



Figura 26: COOPATSUL: venda de sucos no âmbito do PNAE.
Fonte: Trabalho de Campo, 2015.

Um dos pontos positivos do programa, segundo o entrevistado, é a organização dos agricultores para que produzam com qualidade. Porém, assim como em outros municípios, a assistência técnica é deficiente. No período de 2011 a 2014, a prefeitura de Salgado adquiriu 16,18% dos gêneros alimentícios da agricultura familiar, que, apesar de crescente, ainda está abaixo do mínimo exigido anualmente (Tabela 11).

Tabela 11: Salgado - Valores investidos na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE, 2011-2014.

ANO	Entidade Executora	UF	Valor Transferido	Valor - Aquisições da Agricultura Familiar	Percentual
2011	Prefeitura Municipal	SE	R\$ 197.940,00	R\$ 11.252,00	5,68%
2012	Prefeitura Municipal	SE	R\$ 212.460,00	R\$ -	0,00%
2013	Prefeitura Municipal	SE	R\$ 209.040,00	R\$ 51.054,78	24,42%
2014	Prefeitura Municipal	SE	R\$ 383.904,00	R\$ 100.097,21	26,07%
Total	Prefeitura Municipal	SE	R\$ 1.003.344,00	R\$ 162.403,99	16,18%

Fonte: FNDE, 2016.

Organização: Leide Reis.

O terceiro município estudado foi Boquim, que compõe o Território da Cidadania Sul Sergipano e é um dos municípios que executa o PAA misto via MDS. A pesquisa foi realizada na Secretaria Municipal de Agricultura, que dá suporte técnico aos mercados institucionais. Os entrevistados (J.S; E.S.; e J.N., 2015) informaram que, no período de 2007 a 2012, o município executou a Modalidade Doação Simultânea com 28 produtores até o ano de 2013 e, apesar de ter sido operacionalizada via associações, a Secretaria Municipal de Agricultura deu suporte também ao elaborar a prestação de contas.

Segundo os entrevistados, no ano de 2014, o PAA não foi operacionalizado. Atualmente, o município executa o PAA estadual. Do total de 95 agricultores, apenas 43 obtiveram a aprovação do MDS para acessar o PAA, seja porque já tinham o produto a ser oferecido ou porque estavam com a DAP regularizada. Nesse formato, o agricultor recebe o pagamento por meio de cartão, ou seja, não passa pela prefeitura e nem pela conta bancária da associação. Somando-se os 43 do PAA e os 25 produtores no PNAE, tem-se apenas 3,94% do total de 1.722 agricultores com DAP ativa (1.179) e desativada (543). No entanto, similar ao que ocorreu com os produtores de Salgado, a Conab também comprou laranja com o preço bem acima do mercado, beneficiando aproximadamente 300 agricultores no passado, ou seja, 17,42% dos agricultores de Boquim. Segundo a Secretaria, para além dos mercados institucionais, há sempre incentivo para que os produtores também comercializem na feira local para não criarem dependência com os mercados institucionais. Os produtores são todos de Boquim e fornecem laranja e macaxeira para o PAA. Entre os produtos do PNAE encontram-se: banana, mamão, macaxeira, abóbora e sucos de laranja, melancia, maracujá, caju e acerola.

No município de Boquim, não há cooperativa, apenas associações. Porém, há informações de que há resistência para que elas tenham DAP jurídica em face da inviabilidade

de continuarem recebendo verbas de subvenção de políticos para melhorias na estrutura física da associação ou para consertos. É sabido que, juridicamente, as associações não têm finalidade de comercialização e, do ponto de um dos entrevistados, é preciso ter visão diferenciada: produzir para acessar os mercados institucionais.

Além do PNAE, o PAA/estado também fornece para as escolas, inclusive algumas recebiam recursos dos dois programas. No período de 2011 a 2014, a Prefeitura de Boquim comprou 35,53% da agricultura familiar para o PNAE, ou seja, está conseguindo cumprir com o mínimo de 30% (Tabela 12).

Tabela 12: Boquim - Valores investidos na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE, 2011-2014.

ANO	Entidade Executora	UF	Valor Transferido	Valor - Aquisições da Agricultura Familiar	Percentual
2011	Prefeitura Municipal	SE	R\$ 313.080,00	R\$ 121.344,15	38,76%
2012	Prefeitura Municipal	SE	R\$ 329.508,00	R\$ 115.291,84	34,99%
2013	Prefeitura Municipal	SE	R\$ 347.240,00	R\$ 138.139,00	39,78%
2014	Prefeitura Municipal	SE	R\$ 363.276,00	R\$ 105.989,12	29,18%
Total	Prefeitura Municipal	SE	R\$ 1.353.104,00	R\$ 480.764,11	35,53%

Fonte: FNDE, 2016.

Organização: Leide Reis.

Ainda no estado de Sergipe, foi realizada entrevista na Conab/SE (2015), a qual executa todas as modalidades do PAA, desde 2003, iniciando com compra direta individual de farinha de mandioca. Apenas não executa a modalidade Compra Institucional, em que a Conab somente orienta. A Conab fornece PAA suco de laranja, além de Sergipe, para os seguintes estados brasileiros: Bahia, Alagoas, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Distrito Federal. No ano de 2015, participaram do PAA nove municípios: Campo do Brito, Estância, Itaporanga d'Ajuda, Lagarto, Moita Bonita, Malhador, Itabaiana, Salgado e Santa Luzia do Itanhy. Os agricultores podem participar de forma individual ou de forma coletiva. Em 2015, foram 341.735 pessoas atendidas em diversas instituições, como escolas e creches, ressaltando que o PAA também fornece para as escolas de forma complementar, ou seja, não é somente o PNAE que pode ser direcionado para merenda escolar, inclusive alguns agricultores têm dificuldade de acessar este último. Diversos tipos de produtos agrícolas são destinados ao PAA.

Segundo a instituição (2015), os mais frequentes fatores que dificultam que alguns grupos, famílias e/ou municípios sejam inseridos no programa, são: desinformação; falta de

abatedouro de frango, etc.; falta de certificado; falta de instituições que beneficiem os produtos; além da dificuldade de elaborar projetos. Já existem medidas em andamento para sanar algumas dificuldades, como capacitação e apresentação de um representante do MDA, a exemplo do delegado federal do MDA/SE. No estado de Sergipe, apenas a Nutrial tem certificação. Os aspectos sanitários e ambientais ainda são problema, fator que impede a elaboração dos projetos, pois a vigilância impede a compra. Em relação ao repasse do recurso para os fornecedores, na modalidade Doação Simultânea, o depósito é feito através de uma conta bloqueada ou através de ordem bancária em que o fornecedor retira o dinheiro apresentando o documento de identidade e o cadastro de pessoa física. Ressalta-se que a modalidade Doação Simultânea é isenta de impostos. O repasse do recurso está vinculado à prestação de contas, pois, na medida em que a prestação de contas é realizada, a entidade recebe o pagamento e o repassa para os agricultores. A prestação de contas é realizada na Conab de Itabaiana e enviada para a Conab de Aracaju, e esta repassa para a Conab nacional. A Conab/SE fiscaliza a execução do programa e, quando há denúncias, dois fiscais de outro estado atuam na fiscalização. Há possibilidade de uma entidade burlar a quantidade de unidades entregues pelos fornecedores, inclusive algumas entidades foram processadas judicialmente com base no ano de 2009, em face de uma ocorrência investigada pelo Ministério Público e pela Polícia Federal. A Conab sempre orienta os fornecedores quanto à seriedade do programa e à responsabilidade que todos devem ter com o recurso público, sendo este sujeito à penalidade. Existem, inclusive, pessoas que já estão respondendo judicialmente por irregularidades no programa.

Quanto à melhoria das condições de vida dos fornecedores, segundo a Conab/SE (2015),

As pessoas estão muito satisfeitas, inclusive, no ano de 2010, no município de Boquim, um produtor de hortaliças enfatizou que só continuou residindo no estado de Sergipe devido à sua inserção no PAA. O programa tem grande alcance porque, além de beneficiar os fornecedores (agricultores), também beneficia a população recebedora. Assim, o programa atende aos recebedores, que são escolas e creches, e beneficia os agricultores que têm dificuldade de escoar sua produção, sendo este o principal gargalo da agricultura familiar. Portanto, trata-se de uma cadeia, por meio da qual se gera renda para o produtor e se fornece alimentos à população de diversas instituições, além de propiciar incentivo financeiro aos municípios.

Os pontos positivos estão vinculados ao fato de ser uma renda garantida, além de fornecer alimentos e dinamizar financeiramente os municípios. Os pontos negativos do PAA são: dificuldade quanto à coleta de preços e à elaboração de projetos, falta de informação,

falta de abatedouro e sistema de inspeção. Com isso, a sugestão é certificar os abatedouros de pequeno, médio e grande porte; implantar o SIM, SIE, SIF e, sobretudo, o SISB, que é mais simples que o SIF; realizar capacitação para a elaboração dos projetos, tendo a necessidade de firmar parceria com a Universidade. Além disso, faz-se necessário que as prefeituras, as secretarias de agricultura e a ação social se aproximem mais da Conab, sendo válido ressaltar que a instituição sugeriu que a cada dois anos fosse realizada uma palestra para informar e orientar os secretários de agricultura sobre o PAA em face das mudanças políticas. E, por fim, é de grande importância estreitar relações com instituições, como a UFS e os Colegiados Territoriais, para ampliar a divulgação do programa, pois, com a implantação dos Territórios Rurais, as atividades vinculadas ao PAA melhoraram muito, apesar de as pautas ainda contemplarem pouco o programa (CONAB/SE).

Ainda sobre o PAA no estado de Sergipe, ele é operacionalizado pela Secretaria de Estado da Mulher, Inclusão, Assistência Social, do Trabalho e dos Direitos Humanos (SEIDH), com recurso do MDS; anterior a esse modelo, o estado executou o PAA Frutos da Terra (Tabela 13).

Tabela 13: Sergipe - PAA Frutos da Terra.

Período	Municípios	Agricultores	Entidades	Valor
2011 a 2013	15	200	483	800 mil

Fonte: MDS/Governo de Sergipe, 2015.
Organização: Leide Reis.

Segundo a instituição (2015), apenas quatro municípios, no estado de Sergipe, executam o PAA misto via MDS: Moita Bonita, Propriá, Umbaúba e Boquim (Tabela 14).

Tabela 14: Sergipe - PAA Estadual, 2014.

Municípios	Agricultores	Entidades	Valor
Propriá	25	16	125 mil
Moita Bonita	20	15	110 mil
Boquim	43	5	234 mil
Umbaúba	25	10	137,5 mil

Fonte: MDS/Governo de Sergipe, 2015.
Organização: Leide Reis.

A SEIDH tem como responsabilidade realizar o acompanhamento e o monitoramento do PAA dentro do modelo misto de execução que é próprio do município e, para o estado,

cabe apenas o monitoramento das ações, fazendo a interface entre o município e o MDS. Na medida do possível, é realizado o acompanhamento das etapas de adesão dos municípios, a demanda de quantos agricultores, o levantamento dos dados, com quais tipos de produtos vão trabalhar, que tipo de entrega será realizada e, conseqüentemente, a própria execução, que é a coleta desses alimentos e a entrega nessas entidades, pois o PAA tem dois públicos beneficiários específicos na compra com Doação Simultânea principalmente, mas que estão articulados, pois não se pode pensar só em vender os produtos do agricultor familiar e, sim, também, na qualidade e quais as entidades que vão receber esse produto. É necessário fazer um levantamento junto aos nutricionistas, por município, para saber que tipo de público e quais produtos eles poderão receber. Nessa reformulação do modelo misto, o recurso não é mais destinado à conta da prefeitura e nem para a conta de uma associação ou cooperativa. O pagamento é realizado por meio de cartão do produtor (SEIDH, 2015).

Em relação ao PNAE, também foi realizada entrevista no Departamento de Alimentação Escolar de Sergipe (DAE). Os entrevistados (G.S. e D.R., 2015) informaram que a primeira aquisição ocorreu no ano de 2009, e o critério é ter a DAP jurídica, porque o estado compra acima de 100 mil. No ano de 2015, três cooperativas da agricultura familiar forneceram para a Secretaria Estadual de Educação (SEED): COOPERAFES, COOFAMA e COOPERAFIR. Em 2009, era apenas a COOPERAFES, que foi a grande precursora da chamada pública no estado de Sergipe. Em 2010, houve a participação de cinco cooperativas/associações, entre elas a COOPERAFES, a COFAMA, a COOPERAFIR e a ASPOCRIU, sendo esta última uma associação (Quadro. 3).

Quadro 3: Fornecedores para a SEED no âmbito do PNAE.

COOPERATIVAS/ASSOCIAÇÕES	PRODUTOS
COOPATSUL	suco de frutas.
COOPERAFES	inhame, batata, tempero, couve, alface.
COOPERAFIR	laranja, tangerina, milho verde em espiga.
ASPOCRIU	iogurte, bebida láctea, queijo muçarela fatiado.
COOAPISE	mel de abelha.
UNITUBA	tomate, cebola, pimentão, chuchu.
COOFAMA	farinha de mandioca, macaxeira a vácuo

Fonte: DAE, 2015.

Organização: Leide Reis.

Conforme os entrevistados, todas as 354 escolas estaduais (divididas em 10 Diretorias Regionais - DREs) são atendidas pelo PNAE e todas recebem da agricultura familiar, com

exceção das escolas que estão em reforma ou que não têm merendeira, fato que também dificulta a execução do PNAE, seja pela rotatividade de merendeiras ou pela praticidade de servir merendas industrializadas. Existe uma equipe de nutricionistas (duas pessoas) e uma equipe de supervisores (sete pessoas) do DAE, além dos chefes de núcleos de cada DRE (dez pessoas), mas, pelo número reduzido, não há possibilidade de fiscalizar todas as escolas. Entretanto, quando há qualquer situação anormal, a equipe realiza visitas. Além dos nutricionistas, existe a equipe de supervisão. Se o problema for a má qualidade do produto, as nutricionistas visitam a escola e, em seguida, a cooperativa é convocada para sanar o problema. Atualmente, são sete pessoas na equipe de supervisão que fazem o cronograma de visitas diárias, atendendo primeiramente a DEA e, em seguida, as outras DREs. Porém, já existe uma solicitação para ampliar o quadro. Também existem duas nutricionistas para atender todo o estado, mas o objetivo do governo é que, inicialmente, cada DRE tenha um nutricionista. Além das equipes supracitadas, existem os chefes de núcleos da alimentação escolar, em cada DRE, que são encarregados dos problemas de suas diretorias, o que ainda é pouco, mas, além da solicitação para ampliar o quadro de supervisores, existe também uma solicitação para aumentar o número de nutricionistas, mediante pedido de adequação do Ministério Público, conforme apresentado a seguir:

Um avanço no monitoramento do PNAE é um programa de informatização, visando ter o controle de tudo que entra nas 453 escolas via informatização. Primeiro será implantado o programa referente à entrada dos produtos, e no ano de 2017 está previsto a implantação do programa de controle de saída, ou seja, do que retirou do estoque e colocou para servir com a informação do déficit de um dia da realidade dos itens que estão nas escolas. Mesmo que tenha um custo inicial, depois, não vai mais agregar um valor maior para o estado e o PNAE vai funcionar melhor com um número menor de pessoas gerenciando, porque se houver um problema, a supervisão vai ao foco e toma as atitudes, não perdendo mais tempo fazendo visitas desnecessárias. Além disso, os fornecedores serão avisados que não terão mais 10 dias para a entrega nas escolas e sim 10 dias para cumprir o cronograma do departamento, em que haverá um monitoramento para saber onde e quando será a entrega. Assim, com a junção de entrada e saída de produtos existirá um estoque real da escola com pouca margem de erro, sendo válido ressaltar que Sergipe foi o primeiro estado a adquirir produtos da agricultura familiar mediante chamada pública (D.R., 2015).

Ainda de acordo com os entrevistados, em relação à compra de orgânicos, ainda não existem cooperativas que apresentem uma grande produção de orgânicos, apenas em pequena quantidade. Quanto à abrangência do programa, eles enfatizaram que a universalização da alimentação escolar gerou oportunidades para as cooperativas. A maioria evoluiu, não apenas

administrativamente, mas em relação à logística e à produção. Elas são procuradas por outras cooperativas, que, por sua vez, almejam aprender os procedimentos para se inserir no programa. O recurso é oriundo do FNDE e, conforme vai ocorrendo a entrega dos produtos, a Secretaria Estadual de Educação repassa a verba para as cooperativas, ou seja, tanto as cooperativas só recebem a verba quando é atestado o recebimento do produto na escola. É válido ressaltar que não há estoque central do DAE, a entrega é realizada pelas cooperativas/associações diretamente nas escolas. Quanto à contrapartida do estado, somente existe para os produtos industrializados. A prestação de contas é realizada pela SEED, juntamente com o CAE. Em relação às dificuldades sanitárias e ao armazenamento nas escolas, os entrevistados assinalaram que estas estão passando por reformas, pois não estavam preparadas para atender o programa, tendo sido construídas para atender o ensino fundamental, mas hoje todos os níveis – fundamental, médio e EJA – são atendidos pela alimentação escolar. Ainda segundo G.S. e D.R. (2015), a satisfação dos alunos é grande quanto aos produtos da agricultura familiar, e se observa reclamação quando não há entrega, principalmente em relação às frutas. Entretanto, ainda existe resistência dos alunos do ensino fundamental quanto à batata doce, por não terem o hábito de comê-la.

Um dos motivos relatados para a demora da merenda chegar às escolas no início do ano letivo das aulas se deve ao longo processo. Geralmente, no fim de cada ano, é elaborada a chamada pública, depois se encaminha para o Secretário de Estado da Educação, que a envia para a Procuradoria Geral do Estado (PGE), a qual é responsável pelo parecer. Assim, somente no mês de fevereiro ocorre a chamada e somente no final de março começa a agricultura familiar, se tudo correr normalmente. A entrega, no início do ano de 2015, ficou prejudicada, por exemplo, em face da greve dos professores, mas, segundo os entrevistados, os agricultores não perdem, haja vista que a cooperativa normalmente fornece para prefeituras.

Ainda de acordo com os entrevistados, os pontos positivos do PNAE são: melhoria na qualidade nutricional; qualidade de vida dos agricultores, pois hoje muitos têm carro, e outros bens de consumo. Os pontos negativos são: o não fornecimento de alguns produtos que são colocados na chamada pública, como, por exemplo, feijão, não dispondo de fornecedores. Nas reuniões convocadas quando há editais, algumas cooperativas dizem que têm o produto, mas não em quantidade grande. Outro problema também está relacionado à sazonalidade, necessitando adequar o cardápio. O milho, que é regional, poderia ser servido o ano todo, mas, devido à sazonalidade, não há produção. Nesse contexto, a tangerina e a laranja também são produzidas em tempos diferentes e, conforme as dificuldades vão aparecendo, há

adequação dos produtos. Os entrevistados ainda enfatizaram que as metas do DAE são: reformar as escolas; contratar novos manipuladores de alimentos (merendeiras); aumentar o número de supervisores e nutricionistas; e vencer o desafio quanto à limitação de algumas escolas para alimentar o sistema em face da existência de muitos programas.

Os produtos que constaram no Chamamento Público nº 02/2016 foram: Farinha de Mandioca Torrada; Frutas in Natura (Abacaxi, Banana Prata, Laranja média, Mamão Papaia, Melancia, Tangerina); Iogurte Sabores Salada de Frutas, Morango e Ameixa; Abóbora de Leite; Pimentão verde; Milho Verde in natura em espiga; Queijo muçarela fatiado; Batata Doce; Inhame; Néctar de Fruta pronto pra beber, embalagem Tetrapak sabores Goiaba e Maracujá; e Alface (Anexo B).

A partir da Tabela 15, é possível observar que a compra dos produtos da agricultura familiar pela SEED, no período de 2011 a 2014, foi de apenas 11,22%, ficando muito abaixo do mínimo instituído por lei, apesar de ser o maior valor transferido para o estado de Sergipe no âmbito do PNAE. Um quadro ainda pior ocorre em Alagoas, que, apesar de também dispor do maior valor transferido no estado, a Secretaria de Estado da Educação de Alagoas não adquiriu produtos da agricultura familiar no período de 2011 a 2014¹⁷.

Tabela 15: SEED - Aquisição da agricultura familiar para o PNAE, 2011-2014.

Ano	Entidade Executora	Valor transferido	Valor - aquisições da agricultura familiar	Percentual
2011	Secretaria de Educação do Estado de Sergipe	R\$ 13.015.500,00	R\$ 2.006.712,59	15,42%
2012	Secretaria de Educação do Estado de Sergipe	R\$ 14.076.414,00	R\$ 1.880.010,62	13,36%
2013	Secretaria de Educação do Estado de Sergipe	R\$ 14.581.039,60	R\$ 1.174.449,15	8,05%
2014	Secretaria de Educação do Estado de Sergipe	R\$ 11.248.352,40	R\$ 881.157,18	7,83%
Total	Secretaria de Educação do Estado de Sergipe	R\$ 52.921.306,00	R\$ 5.942.329,54	11,22%

Fonte: FNDE, 2016.

Organização: Leide Reis.

¹⁷ Os dados apresentados são preliminares, extraídos do Sistema de Gestão de Contas (SigPC), Contas Online do FNDE, em funcionamento a partir de 2011. Os registros do SigPC são realizados pelos gestores públicos municipais e estaduais responsáveis pela execução local do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), para fins de prestação de contas.

Com base nos dados do FNDE (2016), no ano de 2011, noventa e sete prefeituras de Alagoas participaram do PNAE, o que representa 95% das 102 prefeituras do estado. Porém, entre as prefeituras que participam do programa, 59 não adquiriram produtos da agricultura familiar, o que corresponde a 60,82%. Igaci (95,10%) e Viçosa (59,99%) foram os municípios que se destacaram pelo maior valor de aquisição da agricultura familiar. No ano de 2014, todas as prefeituras participaram do PNAE e 17 delas não compraram produtos da agricultura familiar (Apêndice C), além de que 28 prefeituras não compraram o mínimo de 30%. Ressalta-se que Viçosa é o município que mais compra (61,91%).

No estado de Sergipe, no ano de 2011, setenta e uma prefeituras participaram do PNAE, o que representa 94,66% das 75 prefeituras do estado, semelhante ao percentual de Alagoas. No entanto, entre as prefeituras que participam do programa, 27 não adquiriram produtos da agricultura familiar, o que corresponde a 38%, ou seja, em 2011, o número de municípios sergipanos que comprou da agricultura familiar foi maior do que o número de municípios de Alagoas. Itabaianinha (63,88%), Ribeirópolis (60%) e Frei Paulo (50,44%) se destacaram quanto aos valores de aquisição da agricultura familiar. No ano de 2014, apenas uma prefeitura não participou do PNAE, 12 não compraram produtos da agricultura familiar (Apêndice D) e 31 não compraram o mínimo de 30%. Simão Dias é o município que mais compra (88,85%).

Desse modo, não são todas as prefeituras que compram o mínimo de 30% da agricultura familiar em ambos os estados, fragilizando, assim, o círculo de benefícios, por não permitir a geração de renda de mais agricultores, o que, conseqüentemente, reduz a possibilidade de dinamizar a economia local, bem como inibe o fortalecimento de cooperativas; e, por fim, dificulta o ensino-aprendizagem, porque alimentos saudáveis são importantes para o desenvolvimento físico e intelectual de crianças e jovens. Estes, muitas vezes, só têm acesso à refeição na escola, e a brincadeira do recreio está perdendo para a necessidade urgente de se alimentar. Só quem passa fome sabe o quanto é difícil. O ideal seria que não houvesse necessidade de programas para a classe mais vulnerável, que não houvesse necessidade de fornecer alimentos aos alunos através do PNAE, se eles tivessem renda familiar suficiente para comprar os melhores alimentos, ou que não houvesse pessoas carentes nas comunidades socioassistenciais para serem alimentadas através do PAA. No entanto, não é essa a realidade brasileira. Enquanto existirem assimetrias gritantes, o Estado tem que agir de forma a impulsionar a criatividade e gerar oportunidades através de políticas públicas e, concomitantemente, deve mexer fortemente nos fatores que causam a desigualdade social. E, neste ponto, cabe à sociedade civil organizada propor, planejar, monitorar, denunciar e,

sobretudo, pressionar para romper com as estruturas cristalizadas que dividem os que têm e os que são coibidos de ter, sendo o colegiado territorial um dos trunfos importantes para que a sociedade se fortaleça, pois que constitui um espaço de participação plural, onde representantes do poder público e da sociedade civil organizada discutem problemas locais e territoriais, na tentativa de incluir os marginalizados e os socialmente excluídos, seja no campo ou na cidade. Entretanto, é válido assinalar que os mercados institucionais operam independentemente dos colegiados territoriais. Assim, o PAA e o PNAE estão consolidados nos estados de Alagoas e Sergipe, apesar de alguns utilizarem o segundo para fins ilícitos, havendo denúncias sobre licitações fraudulentas envolvendo políticos e empresários e outros mecanismos de desvios, tudo isso faz parte dos efeitos do histórico de impunidade e das leis brandas no Brasil.

Sergipe, nos primeiros anos de operacionalização do PAA, superava Alagoas em números quanto aos valores e números de fornecedores, mas Alagoas foi crescendo linearmente e conseguiu não apenas ultrapassar Sergipe, como ser um dos quatro estados brasileiros que mais acessam o PAA. O número de beneficiários fornecedores de Alagoas é muito superior ao do estado de Sergipe, correspondendo a 86,47% da soma dos dois estados no ano de 2014 e a 78,28% no ano de 2015. Sergipe só superou Alagoas na modalidade Sementes. Esse fato pode explicado pelo número inferior de cooperativas no estado de Sergipe, o que dificulta o acesso aos programas (Tabela 16).

Tabela 16: Fornecedores do PAA por modalidades nos estados de Alagoas e Sergipe em 2014 e 2015.

Ano	UF	CDAF	CDS	CPR - Estoque	Sementes	Total
2014	Alagoas	-	2.524	2.524	15	2.539
	Sergipe	36	361	397	-	397
2015	Alagoas	-	2.507	233	32	2.772
	Sergipe	-	528	-	241	769

Fonte: CONAB, 2016.

Organização: Leide Reis.

O estado de Alagoas ocupa o terceiro lugar em vendas para o PAA Doação Simultânea (19,9 milhões) do total de 241 milhões na soma total do Brasil, o que representa 8,28%. Alagoas fica atrás apenas de São Paulo, que dispõe de 50,4 milhões, e da Bahia, com 26,2

milhões de reais. O estado de Sergipe ocupa o 18º lugar, dispondo de 3,7 milhões, ou seja, apenas 1,57% da soma nacional (Tabela 17). Na modalidade PAA/Estoque, no ano de 2015, Alagoas ocupou o segundo lugar, ficando atrás apenas do Rio Grande do Sul, e Sergipe não operacionalizou essa modalidade nos anos 2014 e 2015 (Tabela 18).

Tabela 17: PAA – Doação Simultânea, 2010-2015.

Ano	Alagoas		Sergipe		Valor Brasil (milhões)
	Compradores (milhões)	Valor (milhões)	Compradores (milhões)	Valor (milhões)	
2010	33	4,3	33	6	268,6
2011	54	7,8	46	7,5	361,9
2012	63	9,3	32	7,1	368
2013	54	8,2	6	1	178,6
2014	76	17,2	7	2,3	285,6
2015	69	19,9	13	3,7	241,0

Fonte: CONAB, 2016

Organização: Leide Reis

Tabela 18: PAA – Modalidade Estoque, 2010-2015.

Ano	Alagoas		Sergipe		Valor Brasil (milhões)
	Compradores	Valor	Compradores	Valor	
2010	2	864 mil	1	220 mil	16,6
2011	4	1,3 milhões	3	523 mil	33
2012	11	4 milhões	2	580 mil	42,8
2013	-	-	2	368 mil	16,1
2014	1	60 mil	-	-	31,3
2015	7	1,8 milhões	-	-	20,7

Fonte: CONAB, 2016.

Organização: Leide Reis.

A compra na modalidade PAA/Doação foi superior à modalidade PAA/Estoque. No estado de Alagoas, na modalidade Doação, o crescimento foi linear, enquanto que, no estado de Sergipe, houve crescimento entre o período de 2010 a 2012 e, nos anos seguintes, até 2015,

houve um decréscimo bastante expressivo, demonstrando que, no estado de Alagoas, ocorre melhor funcionamento do PAA nas duas modalidades.

A Região Nordeste dispunha de maior valor total de recurso no ano de 2015, destacando-se nas modalidades CDS e Sementes, enquanto o Sul dispôs de maior valor na modalidade CPR-Estoque (Tabela 19). A modalidade CDAF foi apenas operacionalizada no estado do Rio Grande do Sul.

Tabela 19: Distribuição de recursos do PAA por modalidade e região em 2015.

Fonte: CONAB, 2016.

Região	CDAF	CDS	CPR - Estoque	Sementes	Total
Norte	0	28.674.220,17	4.225.538,05	499.500,00	33.399.258,22
Nordeste	0	80.046.054,32	3.489.029,65	9.014.114,40	92.549.198,37
Sudeste	0	77.077.400,37	319.800,00	505.360,40	77.902.560,77
Sul	11.108.735,50	27.200.859,28	11.940.457,52	3.824.985,20	54.075.037,50
C.-Oeste	0	28.264.781,26	824.390,70	499.988,91	29.589.160,87
Total	11.108.735,50	241.263.315,40	20.799.215,92	14.343.948,91	287.515.215,73

Organização: Leide Reis.

Alagoas operacionalizou três modalidades, e Sergipe, duas (Tabela 20). Quanto ao valor, Alagoas recebeu 24,12% do valor total da região Nordeste e 7,76% em relação ao total das unidades federativas. Apesar de Sergipe ter recebido maior valor do que Alagoas na modalidade Sementes, no geral, Sergipe recebeu apenas 8,22% do valor da região Nordeste e 2,64% do total nacional.

Tabela 20: Distribuição de recursos do PAA por modalidade em Alagoas e Sergipe, 2015.

UF	CDAF	CDS	CPR - Estoque	Sementes	Total
Alagoas	0	19.972.455,24	1.859.726,80	498.000,00	22.330.182,04
Sergipe	0	3.786.429,54	0	3.826.100,00	7.612.529,54
Nordeste	0	80.046.054,32	3.489.029,65	9.014.114,40	92.549.198,37

Fonte: CONAB, 2016.

Organização: Leide Reis.

Além de Alagoas, São Paulo, Rio Grande do Sul e Bahia, Minas Gerais é um dos estados que mais operacionalizam o PAA (2015). A partir de estudos realizados no estado,

constatou-se que o nível de cobertura total do PAA ainda é incipiente diante das necessidades e que há uma taxa de cobertura mesorregional desigual das ações do programa (SIMÃO et.al., 2004).

Semelhante ao estado de Minas Gerais, também foi constatado que, nos estados de Alagoas e Sergipe, existem assimetrias quanto à abrangência espacial dos mercados institucionais e dificuldades de acesso relacionadas à assistência técnica, à adequação sanitária e à logística, acrescendo-se a isso a insignificante produção orgânica. Todos esses desafios precisam ser sanados para que o funcionamento dos programas seja eficaz. O PAA e o PNAE são programas elogiados e copiados internacionalmente, mas é necessário que haja celeridade na resolução dos entraves para que mais agricultores e cooperativas possam participar.

Com base em um estudo realizado no ano de 2012, foi constatado que cerca da metade dos municípios brasileiros (47,4%) adquiriram alimentos da Agricultura familiar para a alimentação escolar, e o percentual de compras neles foi, em média, de 22,7%, em 2010. A inviabilidade de fornecimento regular e constante se destacou como justificativa para o não atendimento dos 30%. A Região Sul apresentou maior percentual de compra da agricultura familiar, possivelmente relacionado ao nível de organização dos produtores rurais e dos gestores da região. A Região Centro Oeste apresentou o menor percentual de compras (35,3%), o que pode estar relacionado ao predomínio de produção ligada ao agronegócio e à pouca produção agrícola familiar nesta região, se comparada à região Sul (SARAIVA et. al., 2012).

Apesar da importância da criação do conselho, um dos problemas no PNAE é quanto à atuação dos CAEs em alguns municípios, isso devido à facilidade de serem capturados pelos agentes políticos. Os conselheiros, às vezes, são omissos por cumplicidade ou por medo. Alguns só têm conhecimento de que são componentes do CAE quando são convocados para alguma reunião. Normalmente, os membros assumem a função por indicação política, o que fragiliza a ação de fiscalização e denúncia. O CAE torna-se, assim, refém dos favores políticos, sobretudo no Nordeste brasileiro, onde o coronelismo ainda é forte. E é nesse sentido que Sen (2000) aborda a relação entre liberdade e desenvolvimento. Se as pessoas encontram dificuldade em denunciar porque podem ser perseguidas ou seus familiares podem ser demitidos, não há como falar em liberdade. Enquanto existirem condições materiais precárias de vida, em que as pessoas são impedidas de agir porque dependem de recurso financeiro para obter o básico para sobreviver, as ações serão sempre limitadas, quiçá nulas.

Não há, portanto, como falar em liberdade enquanto existir interferência política e impunidade em relação às práticas ilícitas.

No âmbito do PNAE e de qualquer programa do governo, a sociedade pode denunciar as irregularidades. E, para dar suporte à população quanto ao acompanhamento e à fiscalização, existe o programa Formação pela Escola (FE). Trata-se de um curso a distância que visa a capacitar as pessoas envolvidas com execução, acompanhamento, avaliação, prestação de contas e controle social dos recursos públicos destinados aos programas do FNDE. O programa tem como objetivo contribuir com uma educação de qualidade a partir da participação social, em que a sociedade civil organizada, sobretudo os conselheiros, possa de fato atuar com maior eficácia. Dessa forma, através do referido programa, é possível conhecer as ações do FNDE e as verbas destinadas à educação, tendo como objetivo a participação da sociedade no desenvolvimento das ações e do uso adequado dos recursos, fazendo cumprir o que institui a Constituição quanto à gestão compartilhada. O programa é gerido pelo FNDE, tendo como suporte os multiplicadores estaduais, os tutores regionais e municipais. A Secretaria Estadual de Educação de Sergipe oferece esse curso almejando informar gestores, professores, sociedade e demais profissionais vinculados à educação para que os programas educacionais sejam aprimorados e para que os recursos públicos sejam aplicados corretamente. Desse modo, o programa Formação pela Escola é uma ferramenta importante de transparência, já que este é um dos entraves para que as políticas públicas funcionem com eficácia, pois, quando o acesso à informação é negado ou dificultado, o acompanhamento torna-se nulo, e as irregularidades, frequentes. Obviamente, ainda é baixa a participação da sociedade, e o avanço é lento, mas as iniciativas quanto ao controle social dos recursos e das ações públicas já é uma realidade no contexto brasileiro. Assim, torna-se pertinente analisar o arranjo institucional no âmbito do PAA e do PNAE para que os resultados exitosos sejam reforçados.

4.2 Arranjo Institucional do PAA e do PNAE

Instituições determinam as oportunidades em uma sociedade, as organizações são criadas para aproveitar essas oportunidades, e o caminho resultante da mudança institucional é formado pela relação simbiótica entre as instituições e as organizações, que evoluíram como consequência da estrutura de incentivos fornecidos por essas instituições e do processo de *feedback* pelo qual os seres humanos percebem e reagem a mudanças no conjunto de

oportunidades. Instituições podem ser, assim, definidas como as restrições que os seres humanos impõem a si próprios (NORTH, 2007).

A teoria das instituições é construída por North a partir de uma teoria do comportamento humano combinada com uma teoria dos custos de transação. Segundo o autor, quando há essa combinação, é possível entender por que as instituições existem e qual o papel que desempenham no funcionamento das sociedades. O foco nas organizações, para a análise de North, dá-se em face de elas serem como entidades concebidas por seus criadores para maximizar a riqueza, a renda ou outros objetivos definidos pelas oportunidades proporcionadas pela estrutura institucional da sociedade. A mudança, normalmente, consiste em ajustes marginais para as complexas regras, normas e fiscalização que constituem o trabalho institucional. A estabilidade é realizada por um complexo conjunto de sujeições que inclui regras formais.

Os arranjos institucionais dos programas PAA e PNAE nos estados de Alagoas e Sergipe são semelhantes. O PNAE é operacionalizado com recurso do FNDE através da secretaria estadual ou municipal de Educação, tendo como fornecedores os agricultores familiares através de cooperativas ou associações, além das empresas que fornecem os produtos industrializados, e o PAA é operacionalizado pela Conab, bem como por estados e municípios com recursos do MDS e do MDA. O PAA estadual anda a passos lentos nos dois estados. No entanto, o funcionamento do programa é mais amplo no estado de Alagoas do que em Sergipe. Enquanto Alagoas continuou ampliando a execução em valores e números de beneficiários fornecedores, Sergipe regrediu a partir do ano de 2013.

Em ambos os estados, houve crescimento do número de agricultores que fornecem para os mercados institucionais. As cooperativas conseguiram aumentar o seu número de cooperados e se reergueram em face do PAA e do PNAE. Obviamente, o cooperativismo ainda é frágil no Nordeste brasileiro se comparado à Região Sul do Brasil, mas os mercados institucionais estão contribuindo para a criação e a reestruturação das cooperativas, o que representa um avanço importante para a agricultura familiar, pois, a partir dessa experiência, os produtores começaram a se organizar e produzir em escala, buscando a qualidade do produto devido à exigência dos programas. Nesse sentido, o nível de organização dos cooperados pode projetá-los para outros mercados e, assim, conquistar a autonomia. O objetivo central deve ser esse, e as cooperativas e os grupos produtivos rurais devem trilhar esse caminho.

No entanto, há alguns problemas que precisam ser resolvidos. Um deles é a necessidade de ampliar a dimensão espacial dos programas. No caso do PNAE, alguns

municípios de ambos os estados não estão cumprindo a normativa de adquirir no mínimo 30% dos produtos da agricultura familiar, enquanto que, nas escolas, são amplamente servidos produtos industrializados e de péssima qualidade. Uma das diretivas do programa é aplicar o teste de aceitabilidade com os estudantes, mas o que se observa é que, além de muitas escolas não realizarem o teste, ainda distribuem produtos industrializados com baixo nível de nutrientes, além de cardápio repetido. Tais irregularidades são frequentemente veiculadas pelos meios de comunicação, sendo observadas, também, fraudes nas licitações no âmbito das empresas fornecedoras da merenda escolar. Os desvios de recurso tanto no estado de Alagoas como de Sergipe são reflexo da lentidão quanto à punição de gestores e envolvidos, principalmente diante da falta de fiscalização, sendo este um dos desafios para a sociedade civil organizada, e, sobretudo, para o poder público em seus vários níveis, pois a corrupção sistêmica no país tem o consenso não só de muitos políticos e empresários, mas também de alguns membros da sociedade, que, ao se beneficiarem de algo ilícito, contribuem para a institucionalização do desvio do dinheiro público.

Há fragilidade no arranjo institucional do PNAE porque o recurso é depositado na conta da Prefeitura, e, por meio do superfaturamento de preço, os desvios são facilmente realizados em conjunto com empresas, associações e cooperativas. Parafraseando North (2007), a evolução das organizações é fundamentalmente influenciada pelo quadro institucional, que, por sua vez, influencia a forma como o quadro institucional evolui.

Um aspecto importante nas relações sociais e de poder é a existência do clientelismo, e Bastos (2006) enfatiza que as relações de subordinação não estão dissociadas do desejo do submisso em manter-se na relação clientelista com a qual se acomodou, pois suas necessidades exigem e recebem atendimento imediato ou se frustraram as tentativas de autodeterminação. Segundo o autor, a constatação da existência de ciclos viciosos no desenvolvimento das sociedades não é passaporte para a inserção de ciclos virtuosos; é apenas o reconhecimento da debilidade das instituições prevaletentes e do impacto destas sobre a sustentabilidade da própria organização social, que, mesmo sendo de fundamento democrático, não impede as assimetrias que excluem em definitivo os grupos que não conseguiram impor suas necessidades nas agendas políticas. As mudanças institucionais também podem facilitar a cooperação ou estimular a deserção, a resistência a mudanças. A efetivação das intervenções em determinada realidade social requer também o apoio de instrumentos orientados para fins, seja no que se refere ao aparato legal, indispensável ao controle das ações, seja no tocante a organismos públicos, parcerias privadas e mediadores em geral. Esse conjunto de regras e organismos deve ser denominado de arranjo institucional.

O PAA é mais difícil, apesar de também existirem irregularidades, contudo há fiscalização da Conab. Inclusive, há municípios que não querem operacionalizar o PAA porque o recurso não entra na conta da Prefeitura. Outra dificuldade para a execução está relacionada à mudança de gestão nos municípios. Ao mudar o partido, existe nomeação de um novo Secretário de Agricultura e, às vezes, ele não conhece o PAA e também não tem interesse em conhecer. No estado de Sergipe, o PAA Estadual com recursos do MDS é executado em apenas quatro municípios, mas o arranjo institucional quanto ao pagamento é mais eficaz, porque permite que os desvios sejam dificultados, uma vez que o recurso do agricultor é depositado diretamente na sua conta ou com retirada no caixa mediante documento de identificação, ou seja, não tem como intermediária a Prefeitura ou a Cooperativa.

Assim, o arranjo institucional do PAA é mais eficaz do que o arranjo do PNAE quanto à lisura do processo. As constantes irregularidades na merenda escolar são indícios de que tem que existir mais fiscalização quanto ao funcionamento do programa. Os CAEs são capturados pelos gestores públicos e dificilmente conseguem atuar no sentido de impedir os desvios. A falta de oportunidade que existe em alguns municípios não propicia a liberdade mencionada por Sen. Uma população que está condicionada ou impelida ao sistema de troca de favores retrata bem o grande desafio que o Brasil tem para alcançar o desenvolvimento. O conselheiro é uma indicação política e, sendo sua família beneficiada de alguma forma pelo gestor público, obviamente esse agente, que deveria fiscalizar, ficará refém do político, e aqueles que tentam fazer o trabalho corretamente são perseguidos, sobretudo no Nordeste, onde ainda existe o coronelismo. Na análise de Bastos (2006), os problemas locais são inseparáveis dos problemas de uma escala maior de uma região, de um país, e as políticas públicas, para se efetivarem, devem ser submetidas ao controle social.

Assim, a sugestão é que o debate sobre os mercados institucionais possa ser aprofundado, na medida em que as políticas públicas precisam ser amplamente discutidas em espaços democráticos de ideias e participação.

Desse modo, o arranjo institucional ocorre através das cooperativas, entidades que operacionalizam dentro dos ditames do programa. O PAA e o PNAE estão relacionados a um grande gargalo, qual seja, a comercialização, em face de existir o atravessador que gera assimetrias quanto aos valores dos produtos, ocasionando vários problemas para o agricultor. No entanto, apesar de existir o lado compensatório do PAA, em virtude do beneficiário recebedor, o mesmo não se aplica ao beneficiário fornecedor. E, mesmo diante de irregularidades, faz-se necessário focar no fortalecimento da agricultura familiar. Assim, os

mercados institucionais possibilitam a participação daquele produtor que era isolado e não dispunha de renda garantida, e, neste caso, não se trata de camponês, ou seja, daquele agricultor que não tem valores capitalistas, trata-se do agricultor que tem visão empreendedora.

CAPÍTULO 5

O PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO RURAL: AVANÇOS E ENTRAVES NOS ESTADOS DE ALAGOAS E SERGIPE

CAPÍTULO 5

O PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO RURAL: AVANÇOS E ENTRAVES NOS ESTADOS DE ALAGOAS E SERGIPE

Todo ser humano deve ter um teto; reportando-se à condição de transição de nômade para um ente fixado, a não disponibilidade da habitação o retorna à condição de nômade.

Carlos Lindgren

Apesar de o Art. 6º da Constituição Federal do Brasil de 1988 instituir que a moradia é um direito social, o déficit habitacional no país é gigantesco. E, assim como a alimentação, a moradia, para além de representar bem-estar e relativa segurança, também contribui para a saúde. Entretanto, diante da ausência de recursos para a aquisição de um domicílio, milhares de pessoas utilizam-se da autoconstrução em locais impróprios, colocando, assim, suas vidas em risco, ou ainda pior: alguns não dispõem de nenhum tipo de abrigo e acabam morando nas ruas. Nesse sentido, torna-se impossível falar em liberdade, democracia, cidadania, ordem e progresso em um país onde a negação de direitos é uma regra para a maior parte da população.

A problemática da moradia, no Brasil, está relacionada a vários fatores, sobretudo à concentração de terra e à concentração de renda. Portanto, trata-se de um problema estrutural. Quando disparidades sociais e regionais são expressivas, os direitos constitucionais tornam-se normas de eficácia nula. O estudo concentrou-se nas formas de Estado e sua relação com a sociedade; as relações de poder; o advento da industrialização e a transformação espacial; e a relação de dependência de países subdesenvolvidos, inevitável ou como consenso entre a elite nacional e a internacional. E é esse conjunto de fatores que impede o desenvolvimento socioeconômico. Obviamente, trata-se de uma imposição constituída desde o capitalismo comercial, mas que há muito tempo não constitui uma justificativa aceitável para as injustiças sociais em um país com grande potencial para se desenvolver.

Nesse ponto, o Estado, nas suas diferentes esferas (nacional, estadual e municipal), é o principal responsável pela atuação eficaz ou não das políticas sociais, sobretudo quanto à

educação, pois esta é o principal fator de desenvolvimento. Entretanto, as políticas só funcionam se estiverem articuladas, devendo-se investir principalmente em saúde, educação, pleno emprego e moradia, sendo esta última o foco principal da abordagem a seguir.

O presente capítulo visa a analisar o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) nos estados de Alagoas e Sergipe, tendo como recorte temporal o período de 2013-2014. Para tanto, o estudo teve como base os dados fornecidos pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades e os resultados da pesquisa referente ao Projeto financiado pelo MCTI/CNPq/MCidades, Edital 12/2012, pesquisa em que foram aplicados 29 questionários semiestruturados aos agricultores familiares do Grupo I (com renda de até 17 mil reais), além da realização de cinco entrevistas aos membros das seguintes instituições: Emater, no município de Arapiraca-AL; Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Arapiraca-AL; Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Piranhas-AL; Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura do Estado de Alagoas (FETAG); Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Sergipe (FETASE).

A justificativa para abordar o PNHR deve-se a três fatores. Primeiro, porque é um estudo a partir de um trabalho financiado pelo MCTI/CNPq/MCidades em parceria com a Universidade Federal de Sergipe; segundo, porque a casa é uma das condições para a população permanecer no campo; e, por último, porque a casa constitui um direito social muito difícil de ser conquistado. Desse modo, entendendo que o desenvolvimento rural só pode ser pensado se os benefícios forem garantidos para que o pequeno agricultor permaneça residindo no campo, a presente abordagem versa sobre a política habitacional voltada aos agricultores familiares e trabalhadores rurais, implantada no ano de 2009, no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

5.1 Breve Histórico sobre a Política Habitacional no Brasil

Ao abordar o tema política habitacional, Lindgren (1978, p. 45) sublinha que a política habitacional existe desde o momento em que houve implementação de normas e condições que permitissem a fixação. “Daí procede que, se entendendo como política o conjunto das normas, princípios e métodos de governo de um dado grupo social, todo e qualquer grupo fixado possui, necessariamente, uma política habitacional”. Ainda segundo o autor,

O que talvez, não ocorra, de forma satisfatória a todos, é a forma equiparada de recebimento de atenção por parte do governo, no desempenho de sua tarefa: proporcionar, complementar, ou facilitar meios a cada indivíduo, isto é aquilo que necessita, mas, não consegue. Então, a verdadeira problemática no setor habitacional não é, como querem alguns, a inexistência de uma política, mas sim um sistema de justiça social mais aprimorado, ou seja, uma política habitacional mais justa, ou se quisermos, menos injusta (op. cit., p. 46).

Semelhante a outros países, a habitação, no Brasil, é de quatro tipos: provida pelo setor privado, pelo setor governamental, por uma associação dos dois setores e por iniciativa individual. Até 1964, essas quatro formas permaneceram equilibradas, isto é, não havia uma maior atenção para uma ou outra forma de viabilizar a solução (LINDGREN, 1978).

Ao analisar as origens da intervenção estatal na questão da habitação de interesse social no Brasil, com destaque para o período de Vargas (1930-1954), Bonduki (1994) assinala que o Estado não assumia a responsabilidade de prover moradias, nem a sociedade lhe atribuía esta função. As vilas operárias eram conjuntos de casas construídas pelas indústrias para serem alugadas a baixos aluguéis ou mesmo oferecidas gratuitamente a seus operários.

Para Bonduki (1994), seria equivocado considerar que o governo Vargas e os que se lhe seguiram chegaram a formular uma política habitacional articulada e coerente. Não houve, efetivamente, a estruturação de uma estratégia para enfrentar o problema nem a efetiva delegação de poder a um órgão encarregado de coordenar a implementação de uma política habitacional em todos os seus aspectos. E, menos ainda, uma ação articulada entre os vários órgãos e ministérios que de alguma maneira interferiram na questão. Na visão do autor, é característico dos regimes e governos de cunho populista a sensibilidade para atacar questões com grande repercussão na vida do trabalhador, como o peso do aluguel no orçamento familiar, ou de grande visibilidade pública e apelo clientelista, como a construção de conjuntos habitacionais. Assim, o Estado brasileiro assume o problema da habitação como uma questão social. As iniciativas tomadas, no entanto, são desarticuladas, posto que emanadas de diferentes órgãos e interesses políticos. Em 1946, foi implantada a Fundação da Casa Popular, que fracassa como órgão central de uma emergente política habitacional. No entanto, não ofusca o fato de que sua criação, como o primeiro órgão nacional destinado exclusivamente à provisão de moradias para a população de baixa renda, representou o reconhecimento de que o Estado brasileiro tinha obrigação de enfrentar, através de uma intervenção direta, o grave problema da falta de moradias.

Assim, ainda segundo o autor, o período entre 1930-1964 foi caracterizado pela intervenção do Estado, em que ele passa a considerar o problema de habitação como uma questão social, porém foi uma produção restrita a um pequeno setor de trabalhadores; 1964-1986 foi um período de consolidação da política habitacional, com a criação do Banco Nacional da Habitação e a estruturação do Sistema de Financiamento Habitacional, porém foi restrito aos que podiam pagar, deixando de fora a maioria dos trabalhadores.

O Banco Nacional de Habitação (BNH) foi criado com a finalidade de continuar a desempenhar o papel que outras associações até então desempenhavam, com o objetivo de viabilizar ao mercado a oferta de um maior número de unidades habitacionais. As caixas de previdência de bancos oficiais financiavam, diretamente, a construção de unidades habitacionais. Já o BNH foi criado com o objetivo de emprestar recursos a agentes que, então, financiam a construção de habitação. O BNH, portanto, não constrói casas: empresta dinheiro a um agente (banco, por exemplo) para que esse agente financie a construção de casas. Em resumo, o BNH era o gerente dos recursos e, como tal, naturalmente tinha a responsabilidade como órgão normativo e fiscalizador da utilização desses recursos. Já no ano de 1967, o BNH, conseguiu que fosse criado o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS (LINDGREN, 1978). Entretanto, em 1986, o Decreto Lei nº 2.291 extingue o Banco Nacional de Habitação (BNH), e, a partir desse ano, a Caixa Econômica Federal (CEF) sucede o BNH em todos os seus direitos e obrigações.

No período de 1986-1999, ocorre a crise da política habitacional, bem como a descentralização da política de habitação, com a forte participação de estados e municípios. E, após os anos 2000, o governo Lula a retoma como política de governo (BONDUKI, 2011).

O financiamento habitacional pode ser requerido para três objetivos: compra, reforma ou construção de um imóvel. O cidadão pode obter o crédito de duas formas. A primeira e mais tradicional é o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), criado pelo governo em 1964, e que tem a Caixa Econômica Federal como principal intermediário. O SFH utiliza os seguintes recursos para prover crédito aos cidadãos: do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS (é permitido o saque do FGTS para o pagamento do financiamento imobiliário no âmbito do SFH), da conta de depósitos de poupança, de financiamentos contraídos no país ou no exterior para a execução de projetos de habitações e de letras imobiliárias (títulos de crédito) emitidos pelos agentes financeiros. Por esse sistema, o financiamento pode chegar até a 90% do valor do imóvel, e o custo efetivo máximo não pode ultrapassar 12% ao ano, incluindo juros, comissões e outros encargos. A segunda modalidade de financiamento é o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), que permite o crédito habitacional concedido

com recursos dos próprios bancos. As taxas de juros no âmbito do SFI são livremente negociadas entre as partes do contrato (BRASIL, 2016).

De acordo com o Ministério das Cidades (2009), o déficit habitacional constitui uma noção de necessidade de construção de novas moradias face à precariedade da construção, ao tamanho da residência alugada ou não (coabitação familiar forçada), ao pagamento de aluguel e a imóveis sem fins residenciais (improvisados). A noção de déficit por “reposição do estoque” refere-se aos domicílios rústicos, sem paredes de alvenaria ou madeira (depreciação); o déficit por “incremento de estoque” relaciona-se aos domicílios improvisados (viadutos, carros...), à coabitação familiar e aos alugados (adensados e os que pagam 30% ou mais da renda para o locador); e a Inadequação de moradias, voltada para a melhoria dos domicílios existentes (falta de infraestrutura, adensamento e inadequação fundiária e sanitária). A coabitação é definida quando há mais de três pessoas por dormitório como principal proposta de ajuste. Ainda segundo o MCidades (2009), as Regiões Sudeste e Nordeste concentram as maiores carências, a primeira na zona urbana e a segunda na zona rural; o déficit habitacional é maior nas Regiões Norte e Nordeste, seguidas da Centro-Oeste, Sudeste e Sul. E entre as regiões com menor presença de domicílios adequados, o Nordeste é a que apresenta maiores avanços. Rio Grande do Norte, Paraíba e Sergipe evidenciaram piora entre 2005 e 2006, mas reverteram em 2007. Entretanto, no estado de Alagoas, o problema é mais grave (Tabela 21).

A distribuição entre as regiões foi efetuada de acordo com a estimativa do déficit habitacional, considerando-se os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), referentes ao ano de 2007 e suas atualizações. E, nesse sentido, o estado de Alagoas dispõe de maior número de unidades habitacionais contratadas e entregues no âmbito do PMCMV em relação a Sergipe, talvez pelo fato de Alagoas ter apresentado maior déficit habitacional. No entanto, o número de domicílios em Alagoas somente relacionado ao PNHR é inferior ao do estado de Sergipe.

Tabela 21: Déficit Habitacional Rural no Brasil, 2007.

Região	UH	(%)
Norte	107.058	11,68
Nordeste	641.107	69,95
Sudeste	76.888	8,39
Sul	61.813	6,74
Centro-Oeste	29.612	3,23
Brasil	916.478	100,00

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), 2008. Disponível em: www.fetape.org.br.

O déficit habitacional rural da região Nordeste é de quase 70% do total nacional, demonstrando as grandes disparidades entre as regiões brasileiras. O atraso do Nordeste se deve, sobretudo, ao processo histórico de exclusão produzido a partir do sistema escravagista, em que a concentração de terra e de renda, o coronelismo e a troca de favores são alguns dos fatores que impedem o desenvolvimento da região.

Assim, a política habitacional que no país sempre esteve voltada para o espaço urbano passou a inserir o espaço rural de forma mais ampla, salvo algumas ações estaduais para a erradicação de casas de taipa, as quais paralelamente são executadas em alguns estados. Somente no ano de 2009, o espaço rural foi devidamente incluído na política de habitação nacional a partir da implantação do PMCMV no âmbito do seu subprograma, o PNHR. Diferentemente dos programas PAA e PNAE, a Política Nacional de Habitação Rural transcende a dimensão produtiva, conforme assinalou Rover e Munarini (2010). Desse modo, torna-se importante estudá-la, porque o domicílio é a condição mínima de permanência dos homens e mulheres no campo, mesmo sabendo que não é suficiente para a permanência do agricultor no seu espaço de vivência, mas, inegavelmente, é uma grande conquista em um espaço culturalmente rico e secularmente esquecido. Nesses termos, a abordagem que se segue trata do maior programa de habitação destinado, sobretudo, às classes menos favorecidas.

5.2 Diretrizes do Programa Minha Casa Minha Vida

A política habitacional do PMCMV é gerida pelo Ministério das Cidades, tendo sido o Ministério criado em 1º de janeiro de 2003, através da Medida Provisória nº 103/2003,

convertida na Lei nº 10.683 de 28 de maio de 2003. O Ministério das Cidades, através da Secretaria Nacional de Habitação, coordenou a elaboração do Plano Nacional de Habitação e, ao longo de sua constituição, buscou consolidar um amplo pacto nacional, o qual tem em vista a universalização do acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro (MCidades/SNH, 2010).

Em julho de 2009, foi instituído o Programa Minha Casa Minha Vida através da Lei nº 11.977. Seus subprogramas são o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o PNHR. Segundo a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades (2016a), o programa prevê diversas formas de atendimento às famílias que necessitam de moradia, considerando a localização do imóvel, na cidade e no campo, a renda familiar e o valor da unidade habitacional. Além disso, o programa também contribui para a geração de emprego e renda para os trabalhadores da construção civil que realizam as obras.

O programa atende quatro faixas de renda. A primeira produz unidades habitacionais destinadas às famílias com renda mensal bruta de até R\$ 1.800,00, e pode ser custeado até 90% do valor do imóvel pelo Programa. Os interessados se cadastram na sua cidade e, se atenderem aos critérios, aguardam o sorteio para um empreendimento na sua localidade. É possível também fazer uma simulação através do MCMV Financiamento, para saber o valor do subsídio. Para tanto, é necessário ir diretamente a um dos bancos oficiais do programa: Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil. O subsídio para financiamento é o valor que o Minha Casa Minha Vida oferece. A faixa 1,5 é destinada a famílias com renda até R\$ 2.350,00. Os subsídios são de R\$ 45.000,00 para financiamento de imóveis em até R\$ 135.000,00, dependendo da localização. Os interessados fazem a simulação e aguardam o sorteio, cujo resultado é divulgado no site do Ministério das Cidades. Em seguida, os contemplados procuram um imóvel nas condições/valor admitidos no programa e se dirigem a uma agência da Caixa Econômica Federal ou do Banco do Brasil. A faixa 2 destina-se a famílias com renda entre R\$ 2.351,00 e 3.600,00 e permite a realização direta da simulação para saber o valor do subsídio que o programa oferece, devendo-se ir a um dos bancos oficiais do programa para pedir um financiamento para uma análise de crédito. A faixa 3 corresponde ao MCMV Financiamento, por meio do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), de famílias com renda bruta mensal acima de R\$ 3.600,00 e até R\$ 6.500,00, com condições especiais de taxas de juros até 8,16%. Para participar desse produto, o candidato não pode ter recebido nenhum benefício do Poder Público, como parte de pagamento do imóvel ou redução das taxas de juros (Quadro 4).

Quadro 4: Faixas do Programa Minha Casa Minha Vida.

Renda familiar	Faixa	Característica
Até R\$ 1.800,00	1	Até 90% de subsídio do valor do imóvel. Pago em até 120 prestações mensais de, no máximo, R\$ 270,00, sem juros.
Até R\$ 2.350,00	2	Até R\$ 45.000,00 de subsídio, com 5% de juros ao ano.
Até R\$ 3.600,00	3	Até R\$ 27.500,00 de subsídio, com 5,5% a 7% de juros ao ano.
Até R\$ 6.500,00	4	8,16% de juros ao ano.

Fonte: Ministério das Cidades, 2016.

Organização: Leide Reis, 2016.

Trata-se, portanto, da maior política habitacional da história brasileira e se diferencia das anteriores por priorizar amplamente a população de baixa renda. De acordo com o Ministério das Cidades (2016), um pouco mais de 2,5 milhões de famílias já foram contempladas, com 10,5 milhões de brasileiros beneficiados. E 1.586.413 estão prestes a receber suas moradias, totalizando 4.219.366. O total de investimento em âmbito nacional em bilhões é de R\$ 294.494. No estado de Alagoas, o investimento em bilhões é de R\$ 6.776, com 117.590 unidades contratadas, e 74.119 unidades entregues, totalizando, assim, 191.709 unidades habitacionais, o que representa 4,54% do total nacional. No estado de Sergipe, o investimento é de R\$ 3.421 bilhões, com 58.768 unidades contratadas, e 30.297 unidades entregues, totalizando, portanto, um total de 89.065 unidades habitacionais, o que representa 2,11% do total nacional.

Apesar de a Política Nacional de Habitação ser um grande avanço social, ainda existem desafios e alguns deles foram balizados por alguns pesquisadores. Autores como Hirata (2009), Bonduki (2011) e Andrade (2012) abordaram o PMCMV, apresentando os resultados e os problemas da política habitacional.

Bonduki (2011, p. 94) assinalou que

El programa Minha Casa Minha Vida surgió en la crisis de 2008- 2009 y la vivienda fue utilizada como mecanismo anticíclico dentro de una directriz, planteada en la relación entre la política de vivienda y la política económica y social, la cual es importante para generar empleos y activar la economía.¹⁸

Para Sicsú (2013, p. 24-25),

Este programa representou também uma vitória em relação ao preconceito econômico e ideológico contra o pobre que, na visão neoliberal, jamais deveria receber ajuda do governo na forma de subsídios. Deveria trabalhar, se esforçar para ganhar mais e comprar a sua casa no mercado imobiliário.

Ainda segundo o autor, no PMCMV, pobres recebem subsídios para viver, para ter onde morar. Segundo ele, não há escolha, ou há subsídios ou criaremos favelas, já que as pessoas precisam de um teto para habitar. E enfatiza:

[...] quando ricos recebem subsídios para enriquecer, isto não é criticado pelos neoliberais. Ricos aderem subsídios, por exemplo, quando recebem juros elevados porque possuem títulos da dívida pública. Para os neoliberais, este tipo de subsídio para rico é considerado dívida contratual. Em oposição, no MCMV, subsídio para pobre é, então, dívida social (SICSÚ, 2013, p. 25).

Entretanto, há os autores que apontam algumas falhas do programa e dão algumas sugestões. Hirata (2009) enfatizou que, assim como aconteceu com o BNH, não existe controle social dos recursos e nem transparência nas informações. Andrade (2012) fez algumas sugestões para o melhoramento do programa, entre elas o mapeamento dos gargalos da Caixa Econômica Federal e a utilização da engenharia de processos, visando a otimizar a aprovação e os repasses dos financiamentos bancários; a investigação sobre o nível de satisfação do programa para os adquirentes dos imóveis do Programa, incluindo qualidade das moradias entregues; o estudo dos impactos macroeconômicos dos subsídios governamentais para o Programa e dos riscos de utilização descontrolada dos recursos do FGTS.

As irregularidades existem, devendo-se rever os erros no planejamento e na execução. O problema quanto à falta de transparência, bem como informações desencontradas nos sites

¹⁸ “O programa Minha Casa Minha Vida surgiu na crise de 2008-2009 e a habitação foi utilizada como mecanismo anticíclico dentro de uma diretriz levantada na relação entre a política de habitação e a política econômica e social, a qual é importante para gerar empregos e ativar a economia”.

oficiais são alguns dos entraves. Porém, o mais grave é a aquisição de unidades habitacionais por pessoas que já dispõem de imóveis, ou, ainda, o uso político para beneficiar eleitores.

Obviamente, as fragilidades do programa não invalidam a ação. Pelo contrário: o sonho da casa própria tornou-se realidade para muitas pessoas, sobretudo da classe mais baixa tanto da cidade como do campo. E, nesse sentido, a ênfase dar-se-á sobre o Programa Nacional de Habitação Rural, em que agricultores familiares e trabalhadores rurais, por meio de entidades organizadoras, como cooperativas, associações, sindicatos, e poder público, puderam comprar esse bem tão difícil de ser conquistado. Somente os que nunca tiveram uma casa para morar sabem de fato o seu valor.

5.3 Diretrizes do Programa Nacional de Habitação Rural

O PNHR foi implantado com o objetivo de reduzir o déficit habitacional no campo e se diferencia do PNHU porque as unidades habitacionais são construídas ou reformadas na propriedade rural ou em agrovilas.

De acordo com a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades (2016b), o PNHR foi criado no ano de 2009 no âmbito do PMCMV, tendo a finalidade de subsidiar famílias para a produção ou reforma de imóveis residenciais localizados em áreas rurais. Podem participar agricultores familiares, trabalhadores rurais e comunidades tradicionais (quilombolas, extrativistas, pescadores artesanais, ribeirinhos e indígenas) com renda familiar bruta anual até R\$ 78.000,00. O PNHR prevê a participação de entes públicos e entidades privadas sem fins lucrativos, que atuam como entidades organizadoras, responsáveis pela mobilização das famílias e apresentação dos projetos para análise e aprovação junto à Caixa Econômica Federal e ao Banco do Brasil. Os beneficiários, com renda familiar bruta anual de até R\$ 17.000,00 (Grupo I), são atendidos com valor máximo de subsídio de R\$ 36.600,00. Quem contrata crédito nessa faixa vai pagar 4% do valor contratado, em até quatro parcelas anuais.

De acordo com a Portaria interministerial nº 326 de 31 de agosto de 2009, a renda bruta familiar anual dos agricultores rurais será aquela constante na DAP; os trabalhadores rurais apresentarão às instituições financeiras ou aos agentes financeiros do Sistema Financeiro da Habitação a comprovação de renda formal ou informal, que permita atestar seu enquadramento nos grupos definidos.

Compreendem beneficiários do Grupo I: os agricultores familiares e trabalhadores rurais que se enquadrarem poderão ser atendidos sem a constituição de financiamento; os agricultores familiares e trabalhadores rurais na condição de posseiros de terras públicas que comprovem a veracidade da informação; os agricultores familiares e trabalhadores rurais na condição de ocupantes de terras particulares com direitos sucessórios pendentes de partilha; os posseiros de boa-fé, ocupantes de terras particulares há mais de cinco anos, sem direitos sucessórios, poderão ser atendidos no PNHR desde que sejam apresentados os documentos solicitados (BRASIL, 2013).

O presente trabalho refere-se apenas aos beneficiários do Grupo I, mas, a título de conhecimento, a Portaria Interministerial nº 462/2009 dispõe que aos agricultores e trabalhadores rurais, cuja renda familiar bruta anual esteja enquadrada nos Grupos II ou III, a subvenção econômica do PNHR será concedida somente no ato da contratação da operação de financiamento enquadrada nos programas de aplicação do FGTS, e uma única vez para cada beneficiário final. Os beneficiários enquadrados no Grupo II compreendem aqueles que dispõem de renda familiar bruta anual acima de R\$ 17.000,00 a R\$ 33.000,00 brutos, e os beneficiários do Grupo III são os que dispõem de renda familiar bruta anual de R\$ 33.000,01 a R\$ 78.000,00.

No ano de 2013, a Portaria Interministerial nº 78 de 8 de fevereiro incluiu os agricultores familiares assentados, beneficiários do PNRA, entre os possíveis beneficiários do PNHR. O Art. 1º institui que os agricultores familiares beneficiários do PNRA que não possuam DAP terão a renda familiar anual bruta atestada pelo INCRA, na qualidade de gestor do PNRA, para fins de enquadramento no limite estabelecido para acesso ao PNHR, Grupo I. Os beneficiários do PNRA que já obtiveram Crédito Instalação nas modalidades Aquisição de Materiais de Construção ou Recuperação de Materiais de Construção somente poderão participar do PNHR na modalidade Reforma. Nos casos de projetos de assentamentos já criados, o INCRA deverá atestar que os beneficiários preenchem as condições para o enquadramento no PNHR, Grupo I.

Posteriormente, no ano de 2015, a Portaria Interministerial nº 345 de 25 de junho incluiu os agricultores familiares beneficiários do Fundo de Terras e da Reforma Agrária, do Programa Cédula da Terra e Banco da Terra. Para se beneficiar do PNHR, é indispensável que a família beneficiária do Programa Nacional de Crédito Fundiário esteja devidamente inscrita no Cadastro Único do Governo Federal (CADÚNICO) e com a DAP atualizada.

Conforme se observa na Tabela 11, 91,53% dos contratos se referem ao Grupo I, ou seja, aos mais pobres, configurando, assim, uma tentativa de gerar oportunidades aos que

vivem em condições vulneráveis. Até o ano de 2014, somente o grupo I era operacionalizado no estado de Sergipe, enquanto que nos três estados do Sul do Brasil já se operacionalizavam os grupos I e II (Tabela 22).

Tabela 22: PNHR - Contratos por grupo no âmbito do PNHR – 2012.

Números			
Ano	Grupo I	Grupo II e II	Total
2009	101	—	101
2010	7.251	11	7.262
2011	10.121	1.611	11.732
2012	819	70	889
Total	18.292	1.692	19.984

Fonte: Caixa Econômica Federal, 2012. Disponível em: www.fetape.org.br.

Organização: Leide Reis.

A Caixa Econômica Federal (CEF) e o Banco do Brasil exercem a gestão operacional dos recursos de subvenção do PNHR e dispõem das seguintes responsabilidades: controle e prestação de contas da aplicação dos recursos repassados às instituições financeiras ou agentes financeiros do Sistema Financeiro da Habitação; disponibilização, à Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, de dados e informações que permitam o acompanhamento e a avaliação do PNHR. As instituições financeiras responsáveis devem receber, mensalmente, a título de remuneração pelas atividades de gestão operacional exercidas no âmbito do PNHR, a importância correspondente a 0,5% de cada parcela das subvenções repassadas. As instituições financeiras são responsáveis pela recepção das propostas de participação no PNHR na forma coletiva, exclusivamente; pela análise jurídico-cadastral e técnica dos projetos de execução de obras e serviços; pela contratação com os beneficiários do programa, contemplando subvenção e, quando for o caso, financiamento; pela liberação dos recursos da subvenção aos beneficiários e pelo acompanhamento da execução das obras e serviços; pela prestação de contas dos recursos repassados, a título de subvenção; por formalizar parceria com entidades organizadoras, de natureza pública ou privada, representativas dos grupos de beneficiários. E, por fim, quanto às penalidades jurídicas, ficou instituído que, em caso de utilização dos recursos da subvenção econômica em finalidade diversa da prevista na lei ou em desconformidade com os objetivos do PNHR, será

exigida a devolução ao Tesouro Nacional do valor da subvenção concedida, acrescida de juros e atualização monetária, sem prejuízo das penalidades previstas em lei (MCidades, 2016).

De acordo com a Caixa Econômica Federal (2016), para além dos impeditivos dispostos na legislação de 2009, são impedimentos também de ser beneficiário o possuidor de boa-fé, ocupante de terras particulares há menos de cinco anos. A comprovação de renda pode ser por carteira de trabalho e dos três últimos contracheques; ou por contrato de trabalho; ou por declaração em papel timbrado do empregador com firma reconhecida em cartório; ou por comprovante de proventos do INSS, se aposentado de caráter permanente. Caso não seja possível a apresentação de um dos comprovantes de renda acima, admite-se a declaração emitida por cooperativa de produção e/ou comercialização, sindicato ou associação de classe à qual o proponente seja associado, em papel timbrado, com firma reconhecida em cartório.

Poderão atuar como Entidade Organizadora (EO): Poder Público (Prefeitura Municipal, Governo Estadual e Distrito Federal); companhias e empresas estaduais ou municipais de habitação vinculadas ao poder público; condomínios, sindicatos, cooperativas e associações; e entidades privadas sem fins lucrativos. A Portaria Interministerial nº 462, de 14 de dezembro de 2009, dispõe sobre as atribuições das Entidades Organizadoras participantes do PNHR, perante o agente financeiro, entre elas: encaminhar suas propostas para fins de participação no programa; apresentar seus atos constitutivos e elementos que comprovem seu regular funcionamento; gerenciar as obras e os serviços necessários à consecução do objeto dos contratos firmados no âmbito do PNHR, responsabilizando-se pela sua conclusão e adequada apropriação das obras e dos serviços pelos beneficiários finais; selecionar os beneficiários finais, observados os critérios normativamente definidos; responsabilizar-se, quando necessário, pelo aporte adicional de recursos necessários à produção ou conclusão das obras e dos serviços objetos do contrato; prestar contas dos recursos de subvenção repassados; fornecer, sempre que solicitadas, informações sobre as ações desenvolvidas referentes aos recursos de subvenção repassados e outras que lhes venham a ser atribuídas no âmbito de suas competências. A subvenção econômica do PNHR será concedida no ato da contratação da operação para produção ou aquisição de um único imóvel, uma única vez.

Segundo a CEF (2016), a Entidade Organizadora é responsável por coletar os dados e pedidos dos beneficiários e apresentar as propostas, devendo comparecer à Superintendência Regional da instituição financeira, onde irá receber as orientações sobre o produto e a relação de documentos e formulários. Após isso, deve entregar a documentação, incluindo Projeto Técnico Social e documentos dos beneficiários. Também é atribuição da EO elaborar o estudo prévio de viabilidade da proposta/projeto de intervenção; apresentar a proposta/projeto de

intervenção à Caixa; organizar e indicar o grupo de beneficiários; promover ou construir ou concluir/reformar/ampliar as unidades habitacionais rurais; participar no investimento com aporte de recursos financeiros, bens e/ou serviços economicamente mensuráveis, quando houver; acompanhar e medir a execução das obras e dos serviços do empreendimento; executar o trabalho técnico social junto aos beneficiários; adotar os procedimentos administrativos e judiciais contra o beneficiário que deixar de cumprir suas obrigações contratuais.

Ainda segundo a CEF (2016), para atuar junto ao programa, a EO tem de ter situação cadastral regular; legalidade de constituição, dos regimentos, dos estatutos e da representação jurídica; aportar a contrapartida financeira necessária à complementação do valor do investimento, quando houver; e apresentar, até a entrega da obra, as licenças obrigatórias para transporte e armazenamento de madeiras nativas. Quanto aos impedimentos de participação da EO no âmbito do PNHR estão: possuir registro no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas; Possuir registro no Sistema de Inadimplentes da instituição financeira; possuir registro no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal; possuir registro no SERASA; possuir débitos não regularizados junto à Receita Federal, ao INSS ou ao FGTS; ser responsável por empreendimento contratado com problema na evolução das obras, no âmbito do PNHR; e possuir fins lucrativos.

Quanto ao valor de avaliação, do investimento e do subsídio, ainda segundo a CEF (2016), o limite máximo de investimento para qualquer tipo de unidade habitacional é de R\$ 68.840,00 e o valor final do imóvel de R\$ 65.000,00. O valor do repasse varia conforme o tipo de programa (subsídio ou Programa Cisternas) e a região em que está. O Valor de Investimento corresponde aos custos diretos necessários à produção da UH e é representado pela soma do subsídio concedido ao beneficiário à produção da UH, subsídio concedido ao beneficiário e destinado ao pagamento de assistência técnica (ATEC) e trabalho social (TS), no valor fixo de R\$ 600,00, da contrapartida complementar, quando houver. O subsídio para regiões Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul é de até R\$ 28.500,00 para construção e de R\$ 17.200 para conclusão, reforma ou ampliação. Já para a região Norte, o subsídio é de R\$ 30.500,00 para construção e de R\$ 18.400,00 para conclusão, reforma ou ampliação. Já no Programa Cisternas, o valor é de R\$ 1.670,00 para Cisterna de Placas e de R\$ 2.510,00 para Cisternas de Ferrocimento. Para Assistência Técnica e Trabalho Social, o valor é de até R\$ 1.000,00 para subsídio e de até R\$ 330,00 para o Programa Cisternas.

Em relação aos custos para produção da Unidade Habitacional, são considerados como custos diretos o custo das obras para a produção das ligações domiciliares de água, esgoto e

energia elétrica; os custos dos materiais de construção; os custos da mão de obra (pode-se utilizar para pagamento da mão de obra, no máximo, 35% do valor do subsídio concedido ao beneficiário, tendo a entidade que suportar quaisquer diferenças superiores). Para que a proposta ou o projeto de intervenção sejam aceitos, há uma série de exigências a serem atendidas pela entidade organizadora, entre elas que as unidades habitacionais vinculadas ao projeto de intervenção devem estar localizadas no mesmo município ou em, no máximo, três municípios distintos, desde que limítrofes, tendo como limite 50 UH por proposta/projeto de intervenção, sendo, no mínimo, 4 UH; bem como comprovar a origem florestal das madeiras nativas utilizadas nas obras do empreendimento (CEF, 2016).

A Portaria nº 194, de 30 de abril de 2013, institui que as unidades habitacionais produzidas ou reformadas no âmbito do PNHR terão soluções de abastecimento de água, esgotamento sanitário e energia elétrica adotadas para a região; os projetos arquitetônicos deverão apresentar a compatibilidade com as características regionais, locais, climáticas e culturais da localidade, e ainda prever a ampliação futura da unidade habitacional, assim como: o atendimento à mulher responsável pelo domicílio; o atendimento a idosos e pessoas com deficiência; o atendimento às famílias em situação de emergência ou calamidade pública; o atendimento às famílias do Grupo I sem acesso à solução de abastecimento de água, em conjunto com as diretrizes do Programa Cisternas, a cargo do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome; o atendimento às famílias residentes em municípios constituintes do Programa Territórios da Cidadania, a cargo do Ministério do Desenvolvimento Agrário; o atendimento a famílias integrantes de comunidades quilombolas, extrativistas, pescadores artesanais, ribeirinhos, indígenas e demais comunidades tradicionais; o atendimento a projetos que contemplem parâmetros de sustentabilidade ambiental; o atendimento a projetos que contemplem parcerias de capacitação, Assistência Técnica e Trabalho Social com instituições públicas e privadas especializadas; o atendimento aos agricultores familiares assentados, beneficiários do PNRA, integrantes do Grupo de Renda 1.

Quanto às vedações, o Art. 3º da portaria supracitada dispõe que é vedada a participação de agricultores familiares e trabalhadores rurais que: tenham figurado, a qualquer época, como beneficiários de subvenções habitacionais lastreadas nos recursos orçamentários da União ou de descontos habitacionais concedidos com recursos do FGTS; sejam proprietários, cessionários ou promitentes compradores de imóvel residencial em qualquer localidade do território nacional; sejam detentores de financiamento imobiliário ativo, no âmbito do SFH, em qualquer localidade do território nacional; sejam detentores de área

superior a quatro módulos fiscais; constem do Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN).

Assim, a abordagem seguinte tem como base os dados fornecidos pela SNH/MCidades (2016) e os resultados da pesquisa referente ao Projeto financiado pelo MCTI/CNPq/MCidades, Edital 12/2012, executado pela Universidade Federal de Sergipe, sob a coordenação do Professor Dr. José Eloízio da Costa (DGE/PPGEO/UFS), da qual participei como bolsista do CNPq.

5.3.1 Avanços e Entraves no Programa Nacional de Habitacional Rural nos Estados de Alagoas e Sergipe

A pesquisa foi realizada no período 2013-2014, visando a verificar a importância do programa habitacional para a agricultura familiar. O roteiro de entrevista e os questionários foram elaborados com base nos documentos oficiais que regulamentam o PNHR (Anexos C e D). No estado de Alagoas, as entrevistas foram realizadas nos municípios de Arapiraca, Piranhas e Maceió; e, no estado de Sergipe, foi realizada na capital, Aracaju. Dispondo de um roteiro de 44 perguntas abertas, as quais pautaram-se nas atividades desenvolvidas, no número de beneficiários, nos critérios de escolha, na forma de construção, na estrutura da casa, na infraestrutura, no monitoramento das ações, na influência política e na percepção quanto aos impactos socioeconômicos. A aplicação do questionário foi realizada no município alagoano de Arapiraca e nos municípios sergipanos de Aquidabã e Carira. Dispondo de 76 perguntas estruturadas, teve como objetivo verificar o perfil do beneficiário (nº de moradores, idade, escolaridade, atividades); a propriedade (condição do produtor, tamanho, tipo de produção, comercialização); a origem da informação quanto ao PNHR, a forma de acesso, o tipo de construção, a estrutura da casa e a percepção quanto ao programa e aos aspectos socioeconômicos.

A política habitacional rural foi criada em atendimento às reivindicações das centrais sindicais e dos movimentos sociais. Os dois públicos-alvo da política habitacional são os agricultores familiares e os trabalhadores rurais. No entanto, assim como os agricultores familiares, os trabalhadores só podem ter acesso ao programa se dispuserem de DAP e de propriedade, pois são algumas das condições normativas para a construção da unidade habitacional, e, nesse sentido, são dois desafios para o trabalhador rural, que não dispõe de

DAP e nem de terra, sendo a ausência desta um grave problema em um país com grande concentração fundiária.

Com base nas entrevistas realizadas no período 2013-2014, no estado de Alagoas, eram 180 unidades a serem construídas pela EMATER e 65 casas já tinham sido entregues pela FETAG, sendo 23 em Arapiraca e 42 no município de Piranhas. Sergipe dispunha de aproximadamente 3.500 contratos no mesmo período. Em Alagoas, existiam dois projetos em execução nos municípios de Santana do Ipanema e Palmeira dos Índios, e outros sendo analisados pela Caixa Econômica, referentes aos municípios de Ouro Branco, São José da Tapera, Mata Grande, Inhapi, Maribondo, com 20 casas aprovadas; e Porto Calvo, com 300 casas aprovadas na Agrovila. De acordo com os dados da MCidades/SNH (2016a), não existem contratos em Ouro Branco, Mata Grande e Inhapi; e, nos municípios de São José da Tapera, Maribondo e Porto Calvo, existem unidades habitacionais contratadas, porém não consta informação que foram entregues. No estado de Alagoas, foram contratadas 2.709 unidades habitacionais e foram entregues 1.152 até o dia 30/04/2016. No estado de Sergipe, o número é bem superior ao de Alagoas: foram contratadas 10.878 unidades habitacionais e foram entregues 8.341 até a data supracitada. Dessa forma, do total de 9.493 unidades entregues, Alagoas dispõe de 12%, e Sergipe, de 88%, apesar dos dados da PNAD (2007) terem mostrado que o déficit habitacional em Alagoas era mais grave.

Dos 102 municípios alagoanos, somente 30 dispõem de UH contratadas no âmbito do PNHR, ou seja, apenas 29% dos municípios. Desse total, 14 ainda não entregaram unidades, o que corresponde a 47%. No estado de Sergipe, dos 75 municípios, 65 dispõem de unidades contratadas, ou seja, 85%, comprovando, assim, que o arranjo institucional de Sergipe, através da empreitada global, é mais célere, o que não quer dizer que seja eficiente.

Ainda com base nos dados fornecidos pela MCidades/SNH (2016a), em relação ao número total de UH contratadas pelo PMCMV, no estado de Alagoas, foram 117.590 UH e, no estado de Sergipe, 58.768. Desse montante, no âmbito do PNHR, foram 2.709 unidades contratadas em Alagoas, o que representa apenas 2%, e 10.978 no estado de Sergipe, correspondendo a 19%. Observa-se, portanto, que, além de o enfoque do PMCMV ser maior no espaço urbano em face da maior demanda, é possível verificar que o percentual inferior de contratos para o meio rural de Alagoas foge à necessidade do estado, apontada pelos dados sobre o déficit habitacional, sobretudo no espaço rural. As especificações mínimas (Anexo E) estabelecidas pelo Ministério das Cidades (2012) para as unidades habitacionais no âmbito do PNHR são:

Uma sala, um dormitório para casal e um dormitório para duas pessoas, cozinha, área de serviço coberta (externa), circulação, e banheiro com forro em madeira ou PVC ou laje de concreto. Área deve ser de 36,00 m² (não computada a área de serviço); piso em cerâmica; portas em madeira ou metálica; janelas em aço ou madeira; reservatório de no mínimo 500 litros ou de maior capacidade quando exigido; instalação opcional para aquecimento da água do chuveiro (aquecimento solar); instalação opcional de cisterna pluvial, em consonância com o Programa Cisternas do MDS (MCidades, 2012).

Quanto à infraestrutura, as especificações mínimas são:

Vias de acesso em condições de tráfego de veículo; sistema de abastecimento de água adequado às condições locais; solução de esgotamento sanitário, sendo admitido fossa séptica e sumidouro; e solução de energia elétrica adotada para a região. É válido ressaltar que os projetos deverão prever solução de ampliação das unidades habitacionais e os projetos arquitetônicos deverão apresentar compatibilidade com as características regionais, locais, climáticas e culturais da localidade (MCidades, 2012).

Desse modo, a análise seguinte será pautada na execução do PNHR no estado de Alagoas, visando a verificar *in loco* os avanços e os entraves de uma política inclusiva voltada para os pequenos agricultores.

5.3.1.1 Execução do PNHR no estado de Alagoas

No estado de Alagoas, a FETAG foi a pioneira no PNHR, e o acesso às informações se deu através da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG). De acordo com a federação (2014), a execução do PNHR ocorreu inicialmente no município de Arapiraca, e a organização adveio através da equipe de engenharia e da equipe social, sendo a primeira responsável pela execução da obra e a segunda pela realização do diagnóstico. Foram inseridos no programa aqueles que dispunham de DAP e que eram de quatro e o máximo de cinquenta, a federação optou por compor grupos de 20 famílias para facilitar o monitoramento. O recurso é administrado conjuntamente, sendo depositado em uma conta única de dois beneficiários e um membro da entidade organizadora, ou seja, existe uma comissão de acompanhamento, que é escolhida pelo grupo, tendo como critério o domínio da leitura, da escrita e a capacidade de negociar. Os integrantes não são remunerados. A federação trabalha com o sindicato, e este é o responsável pelo orçamento e pela qualidade do

material, por conhecer melhor a realidade. A compra do material é realizada por cotação de preços em três estabelecimentos comerciais. Quanto ao tipo de construção, a instituição trabalhava, até o momento da pesquisa, com a construção autoassistida, mas existe a possibilidade de se trabalhar também com empresas particulares (empreitada global) para dar celeridade à execução do programa. A construção autoassistida ocorre através da contratação de um profissional, podendo o beneficiado ajudar ou construir sua casa, recebendo pelo serviço em ambos os casos.

Uma das entidades organizadoras no município de Arapiraca é o Sindicato dos Trabalhadores Rurais, que, no ano de 2013, entregou 23 casas. O projeto inicial foi de R\$ 15.000,00, passando para R\$ 19.500,00, posteriormente para R\$ 25.000,00, e, atualmente, o valor é de R\$ 28.500,00. O pagamento de 4% é realizado em quatro parcelas durante quatro anos, sem maiores problemas, e, de acordo com a entidade, não há inadimplência. A entidade verifica se o beneficiário tem mais de uma residência (urbana ou rural) e quanto tempo está fora da propriedade, pois a ausência por um ano faz perder a classificação de agricultor. Além disso, os beneficiários são orientados de que, além de existir a fiscalização dos órgãos responsáveis, eles são os fiscalizadores diretos da execução. Em relação às dificuldades, muitos não foram contemplados por estarem inadimplentes em relação ao CADIN.

Ainda no estado de Alagoas, a EMATER (2013) dispunha, no momento da pesquisa, de 180 unidades habitacionais (UH) em sete municípios alagoanos, mas todas em andamento. Os critérios de acesso são semelhantes aos da FETAG, pois se referem aos residentes em casas de taipa ou em péssimas condições e a famílias que moram em um mesmo domicílio. A construção é autoassistida, haja vista que o beneficiário se responsabiliza pela própria construção ou contrata um pedreiro da comunidade. A entidade visita o local para verificar a veracidade da carência de moradia, confirma com os vizinhos e verifica a documentação do beneficiário e da propriedade.

O agente financeiro que atua junto com a EMATER é o Banco do Brasil, e o recurso é administrado conjuntamente, semelhantemente ao arranjo da FETAG, sendo depositado em uma conta única de dois beneficiários e um membro da entidade organizadora. As pesquisas de preços são realizadas por uma comissão em até cinco orçamentos, prezando por um material de qualidade. O recurso é liberado por etapa, após a prestação de contas. O valor atual repassado para a construção é de R\$ 28.500,00, e o pagamento corresponde a 4% (R\$ 1.140,00).

No município de Piranhas-AL, que faz parte do Território da Cidadania do Alto Sertão, também foram contratadas 42 UH no âmbito do PNHR, e, segundo o MCidades

(2016a), todas já foram entregues. O sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Piranhas é a entidade responsável pela realização de reuniões, assim como pela articulação da documentação e pela contratação e pelo pagamento dos prestadores de serviços (administração direta), além da compra do material e da gestão do recurso. As casas foram construídas com 54m² e foram planejadas e construídas com o acompanhamento de uma comissão formada pelo sindicato rural e por pessoas da comunidade. O sindicato fez o levantamento da demanda, a FETAG deu o apoio técnico, e a Caixa Econômica foi a financiadora, ou seja, o arranjo institucional no estado de Alagoas está relacionado à autoconstrução e à administração direta, com a existência de uma comissão para o acompanhamento das ações no âmbito do PNHR (FIG. 27).

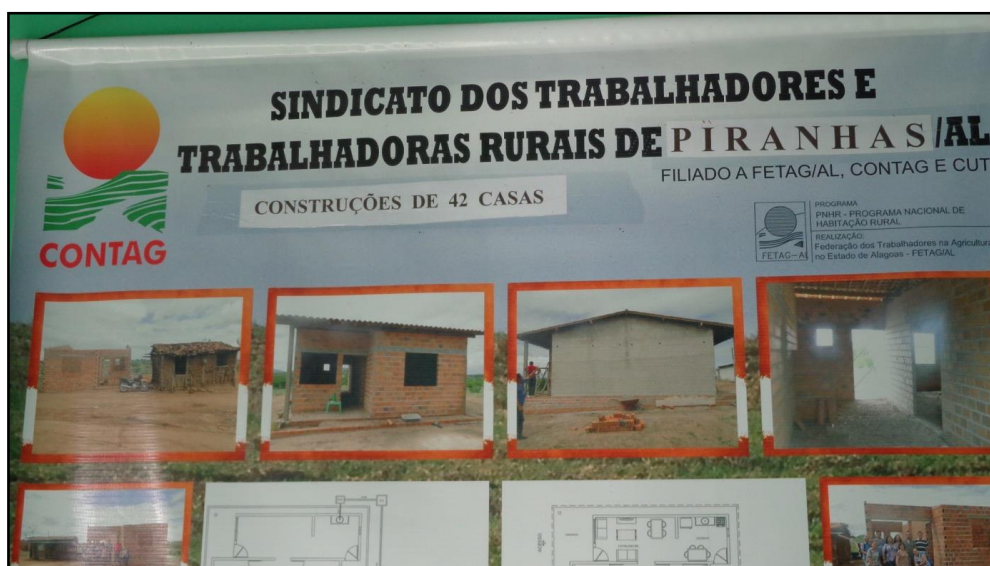


Figura 27: Projeto e Banner: residências construídas através do sindicato de Piranhas-AL.
Fonte: Trabalho de Campo, 2014.

O primeiro critério utilizado foi beneficiar aqueles que residiam em casas de taipa, e o segundo, serem agricultores familiares que dispunham da documentação exigida, inclusive a DAP. O percentual de DAP entre os residentes no espaço rural é relativamente elevado em relação aos outros municípios estudados (41,82%) e dispõe de duas organizações formais com DAP jurídica (Tabela 23).

Tabela 23: DAP e População Rural do município de Piranhas-AL

Município	DAP Física Ativa	DAP Física Desativada*	Total	DAP Jurídica	Pop. Rural (2010)	Total e Pop. Rural (%)
Piranhas	2.838	1.286	4.124	2	9.861	41,82

*Motivo da Desativação: expiração.

Fonte: MDA, 2016.

Organização: Leide Reis.

No Distrito de Piau, uma comunidade quilombola também foi beneficiada pelo programa, demonstrando, assim, que o PNHR é uma política inclusiva, por priorizar grupos vulneráveis, como os afrodescendentes (FIG. 28).



Figura 28: Unidades Habitacionais no Distrito de Piau, no município de Piranhas-AL - Comunidade Quilombola.

Fonte: Trabalho de campo, 2014.

Assim, a abordagem a seguir trata dos resultados obtidos através da pesquisa de campo no município de Arapiraca, onde foram aplicados nove questionários, os quais versavam sobre as condições socioeconômicas e o nível de satisfação com o PNHR (FIG. 29).

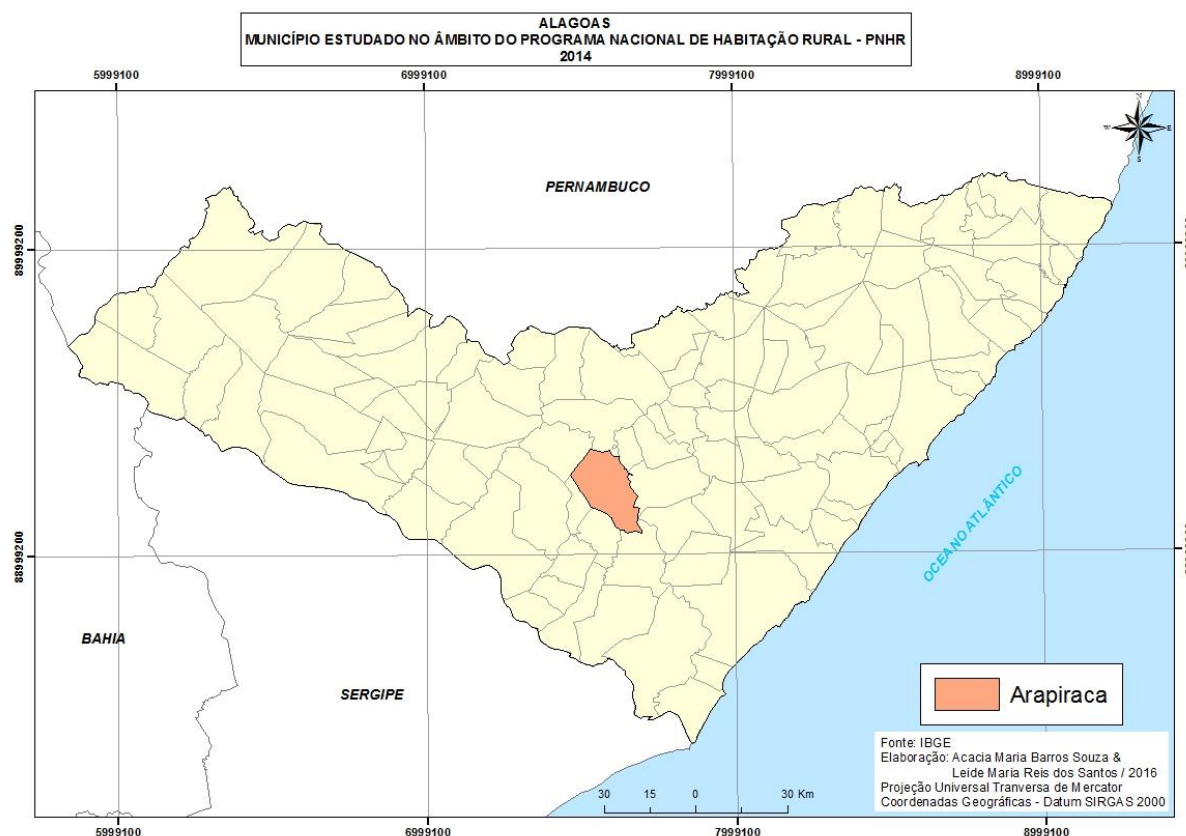


Figura 29: Arapiraca-AL - município estudado no âmbito do PNHR.
Elaboração: Acácia Souza.

Com base no trabalho de campo realizado no município de Arapiraca-AL, no ano de 2014, foi possível observar as características dos beneficiários quanto aos aspectos sociais, econômicos e à percepção deles em relação às condições de vida e ao programa. O questionário foi aplicado a nove famílias beneficiárias em dois povoados: Vila Fernandes e Serrote de João Dias. Nos povoados pesquisados, a maioria dos beneficiários do PNHR são agricultores familiares que não dispõem de terra, cultivando fumo, mandioca, feijão e milho na propriedade da família. Apenas um é trabalhador rural. Muitos só puderam ser contemplados com a casa em virtude da doação do terreno por algum parente. Para serem contemplados pelo programa, muitos enfatizaram que necessitavam ser filiados ao sindicato e ter o terreno geologicamente viável para a aprovação do projeto.

A maioria dos beneficiários é arrendatário, ou seja, são agricultores que alugam um imóvel rural por um tempo determinado ou não para exercer atividade agropecuária e pagam o aluguel ao arrendador, independente da produção (FIG. 30). O grande percentual indica a ausência da propriedade agrícola, já que muitos afirmaram que só puderam ser contemplados através da doação da terra por um parente.

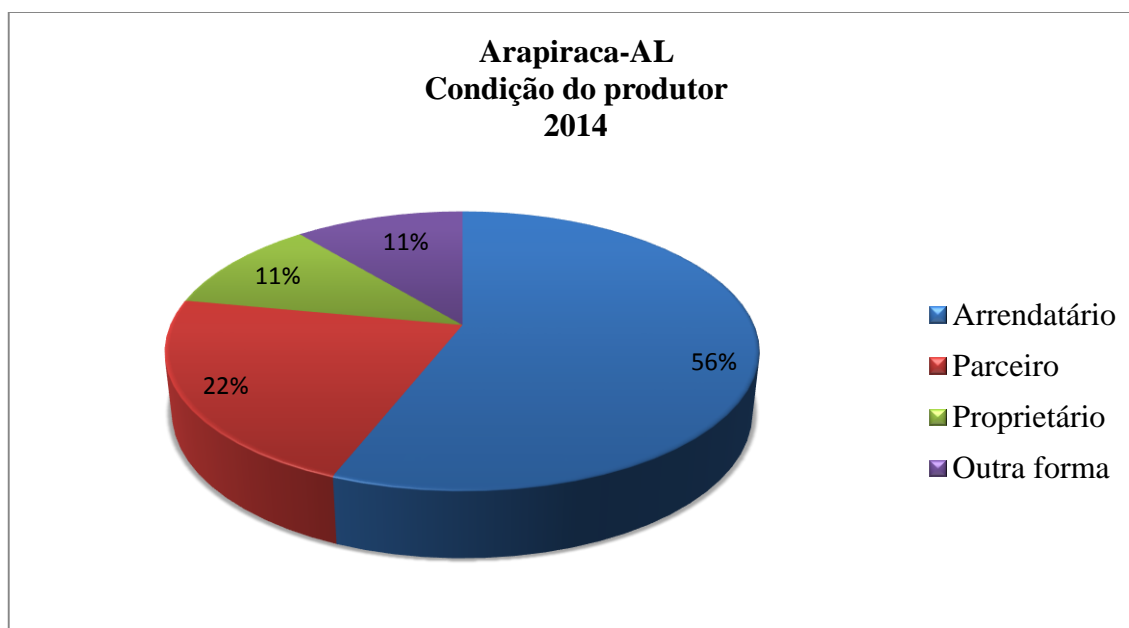


Figura 30: Arapiraca-AL - condição do produtor.

Fonte: Relatório Final 2015 - Projeto MCTI/CNPq/MCidades, Edital 12/2012.

Organização: Leide Reis.

Sobre a produção no estabelecimento ou domicílio, a maioria disse que possui alguma produção, e apenas 22% não possuem, demonstrando, assim, que a prática agrícola existe entre os beneficiados, cumprindo-se uma das prerrogativas do programa.

Sobre a renda familiar, 44,5% dispõem de menos de um salário mínimo, 44,5% dispõem de um salário, e apenas 11,11% dispõem de 2 a 3 salários (FIG. 31), ou seja, a maioria sobrevive com valores irrisórios em um país com um dos mais elevados níveis de desigualdade social, sendo que muitos vivem com pouco e poucos vivem com muito. No entanto, a maioria acha que a condição de vida é boa (44,44%), 11,11% acham a situação de renda da família ótima, 33,33% a consideram regular, e 11,11%, péssima, ou seja, mesmo dispondo de tão pouco, os entrevistados declaram que a renda é boa, o que pode indicar conformismo, falta de senso crítico em face do baixo nível de escolaridade, ou ainda o fato de existirem poucas necessidades e desejos por bens materiais se comparado àqueles que residem na cidade, onde o apelo ao consumismo é maior.

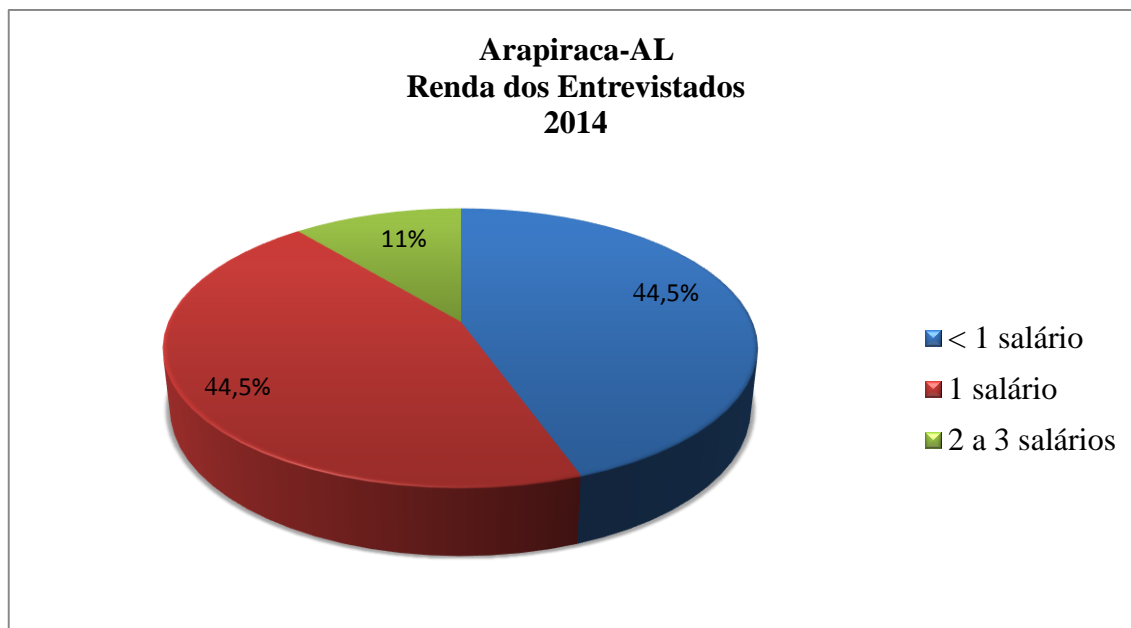


Figura 31: Arapiraca-AL – renda.

Fonte: Relatório Final 2015 - Projeto MCTI/CNPq/MCidades, Edital 12/2012.

Organização: Leide Reis.

Em relação aos indicadores econômicos, a maioria dos entrevistados produz no estabelecimento para o consumo e para vender, e 11,11% não responderam.

Nesse caso, os beneficiários não vendem para obter lucro e, sim, praticam a agricultura de subsistência, ou seja, através dela é possível realizar o autoconsumo e vender alguns produtos para comprar outros bens básicos à sobrevivência. Portanto, não são agricultores inseridos no capitalismo, salvo na condição de contribuir para o enriquecimento de outros quando comercializam seus produtos com valores baixos, fator que também alimenta o sistema capitalista. Assim, são pequenos agricultores, também denominados de camponeses, mas que se diferenciam do camponês europeu em face da existência dos programas de transferência no espaço rural brasileiro. A atividade agrícola é a maior fonte de renda para 56%, demonstrando que a agricultura é o principal gerador de renda das famílias entrevistadas, apesar de a existência do programa de transferência de renda e de as atividades não agrícolas serem realizadas por algum membro da família fora da propriedade.

A produção consiste no cultivo de feijão, milho, mandioca e fumo, sendo estes dois últimos os produtos comercializados. A maioria (67%) dos produtores disse que existe intermediário para comercialização, sendo este fator um dos entraves para o desenvolvimento das famílias rurais em face dos baixos preços pagos aos agricultores, uma vez que estes são os mais fragilizados da cadeia produtiva. E, nesse ponto, os mercados institucionais PAA e

PNAE são importantes por impedir esse estrangulamento no espaço rural. Por outro lado, se as pessoas não dispõem de condições para comercializarem seus produtos, o intermediário torna-se, forçosamente, o mal necessário. Entretanto, fazem-se precisas medidas que gerem oportunidades para os agricultores familiares.

Atualmente, a condição de continuar agricultor também está relacionada ao fato de um membro ou mais trabalhar com atividades não agrícolas, seja no comércio ou como prestador de serviço, visando a contribuir com a renda familiar. A combinação de atividades agrícolas e não agrícolas não é novidade. No entanto, torna-se importante distinguir Trabalho Acessório e Pluriatividade. Quando a renda da atividade não agrícola é inferior à agrícola, denomina-se Trabalho Acessório por constituir apenas um complemento à renda principal, conforme definiu Kautsky (1980), mas, se a renda for superior à agrícola, denomina-se Pluriatividade, sendo esta definida por Schneider (2009b, p. 03) como um

[...] fenômeno que pressupõe a combinação de pelo menos duas atividades, sendo uma delas a agricultura. Estas atividades são exercidas por indivíduos que pertencem a um grupo doméstico ligado por laços de parentesco e consanguinidade (filiação) entre si, podendo a ele pertencer, eventualmente, outros membros não consanguíneos (adoção), que compartilham entre si um mesmo espaço de moradia e trabalho (não necessariamente em um mesmo alojamento ou habitação) e se identificam como uma família.

Alguns entrevistados (44%) participam de programas de transferência de renda, como o programa Bolsa Família, e outros dispõem de aposentadoria ou pensão (33%). E, nesse ponto, há argumentos de que as pessoas estão acomodadas em face do Bolsa Família, inclusive ocorrendo redução de força de trabalho no campo, o que não invalida a ação do programa diante de sua importância social, por estar condicionado a dois graves problemas no Brasil: educação e saúde. Porém, deve ser um programa de caráter emergencial, com delimitação temporal para sua execução, pois o assistencialismo é o reflexo dos problemas estruturais, e eles devem ser concomitantemente resolvidos.

A maioria dos beneficiários afirmou que a moradia era uma meta a ser atingida com o trabalho agrícola e/ou não agrícola. O tipo de benefício foi o da construção, em que 78% disseram que a família participou da edificação, ou seja, foi a autoconstrução assistida, definida também nas diretrizes do programa com intuito de gerar renda para a família e para os prestadores de serviço da localidade.

As UH medem $>36,00\text{m}^2$ (FIG. 32) e dispõem de dois quartos, sala, cozinha, banheiro e uma pequena área de serviço, conforme previsto nas especificações mínimas do programa. Porém, não dispõem de alpendre no seu projeto original, o que seria de fundamental importância para a população rural, sobretudo da Região Nordeste. Em face disso, algumas famílias construíram o telheiro, e outras ampliaram a unidade habitacional, o que é previsto nas especificações mínimas do programa (FIG. 33 e 34).



Figura 32: Casa do PNHR no Povoado Serrote de João Dias, Arapiraca-AL.
Fonte: Trabalho de Campo. 2014.



Figura 33: Alpendre – ampliação do projeto inicial da UH do PNHR - Arapiraca-AL.
Fonte: Relatório Final 2015 - Projeto MCTI/CNPq/MCidades, Edital 12/2012.



Figura 34: Ampliação da UH do PNHR no Povoado Serrote de João Dias, Arapiraca-AL.
Fonte: Trabalho de Campo, 2014.

O PNHR também tem ações em parceria com o Programa Cisternas, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que trabalha com o combate à pobreza rural e com a construção de cisternas para captação e armazenamento de água de chuva nas propriedades rurais. Entretanto, as casas visitadas no município de Arapiraca não foram contempladas com cisternas no âmbito do PNHR, porque já dispunham delas através do Programa Água para Todos (FIG. 35). Este foi instituído por meio do Decreto nº 7.535, de 26 de julho de 2011, visando a promover a universalização do acesso à água em áreas rurais para o consumo humano e para a produção agrícola e alimentar, e, assim, propiciar pleno desenvolvimento humano e segurança alimentar e nutricional a famílias em situação de vulnerabilidade social. O programa Água para Todos é interministerial, sendo coordenado pelo Ministério da Integração Nacional (MI) e pelos seguintes ministérios: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); Ministério das Cidades (MCidades); Ministério do Meio Ambiente (MMA); Ministério da Saúde (MS); Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar Fetraf-Brasil/CUT, sendo estas duas últimas instituições incluídas a partir do Decreto nº 8.039, de 4 de julho de 2013.



Figura 35: Cisterna na unidade habitacional do PNHR no município de Arapiraca-AL
Fonte: Trabalho de Campo, 2014.

A existência de cisterna ou de qualquer outro meio que garanta água, sobretudo para a população rural do Nordeste, onde há grande período de estiagem e chuva concentrada, significa viabilizar a prática agrícola para o autossustento, além de garantir a produção para aqueles que estão inseridos ou almejam participar do PAA e do PNAE. Não ter acesso à água em um país que tem o maior potencial hídrico da Terra, além de ser inaceitável, é a comprovação de quanto o Brasil está longe do seu ideal de futuro. O problema da Região Nordeste, em especial do Sertão, não é apenas climático e, sim, uma questão política, visto que a pobreza é a garantia para que outros enriqueçam. Não se pode falar, portanto, em país “em desenvolvimento” enquanto uma parcela da população agoniza, enquanto os políticos continuarem corporativistas e a troca de favores não for extinta.

Quanto ao nível de satisfação, a maioria considera a moradia ótima, o que denota o quanto a casa de alvenaria em boas condições eleva a autoestima das pessoas, sobretudo para aquelas que residiam em casa de taipa ou não dispunham de um imóvel. O elevado nível de satisfação quanto à localidade também revela que a identidade com o lugar de vivência se sobrepõe às deficiências quanto ao saneamento básico e à infraestrutura (FIG. 36).

Arapiraca-AL
Nível de Satisfação do beneficiário do PNHR
2014

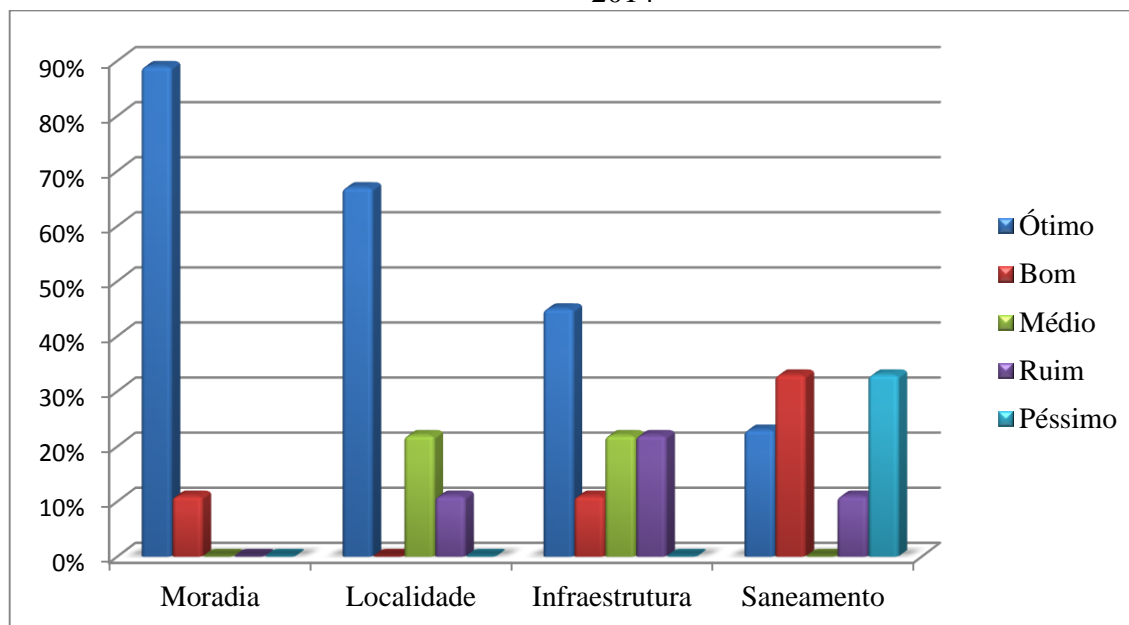


Figura 36: Arapiraca-AL - nível de satisfação do beneficiário do PNHR.

Fonte: Relatório Final 2015 - Projeto MCTI/CNPq/MCidades, Edital 12/2012.

Organização: Leide Reis.

Em relação à atuação da entidade organizadora, a maioria avaliou que a atuação foi ótima (78%), denotando que a EO de fato cumpriu o seu papel quanto às orientações, ao cadastramento e ao monitoramento. O arranjo institucional permite a produção de confiança dos beneficiários em face, sobretudo, da existência de uma comissão para o acompanhamento do PNHR. Quanto ao valor do domicílio pago, a maioria dos beneficiários disse que é ótimo. De fato, trata-se de um valor muito baixo para a aquisição de um bem tão difícil de ser conquistado, além de o valor total de R\$1.140,00 ser pago em quatro anos. Algo inimaginável antes do PNHR, salvo na condição de políticas habitacionais na forma de doação para pessoas em situação insalubre. Os critérios prioritários de escolha no estado foram: casas de taipa, residências em condições precárias e coabitação familiar, pois a maior parte dos contemplados morava com familiares. A forma de construção foi autoconstrução assistida e administração direta, que, apesar de ser um processo moroso, gera renda para a família ou para o prestador de serviços da localidade ou do município, o que pode movimentar a economia local.

A maioria dos beneficiários disse que a condição de moradia antes do PNHR era péssima (44%), e alguns não dispunham de água e nem banheiro dentro do domicílio, o que demonstra um grande avanço para uma população que há muito tempo tem seus direitos

básicos negados. O acesso à água e ao banheiro é um fator de grande relevância para qualquer unidade familiar, sobretudo para aquela que reside no sertão nordestino. Desse modo, o PNHR produz efeitos relacionados à dignidade e à autoestima.

Além disso, o PNHR pode fixar os jovens no espaço rural, impedindo, com isso, que o abandonem por falta de oportunidade, sendo a moradia a condição de acessar programas que gerem renda (FIG. 37). Continuar no campo significa continuar sendo agricultor e ter uma vida mais tranquila se comparada à vida nos centros urbanos. No entanto, é preciso instrumentalizar o espaço rural através de infraestrutura e saneamento básico, bem como de serviços, sobretudo os relacionados à educação e à saúde.



Figura 37: Jovens beneficiários do PNHR no município de Arapiraca-AL.
Fonte: Relatório Final 2015 - Projeto MCTI/CNPq/MCidades, Edital 12/2012.

Desse modo, a abordagem a seguir dispõe sobre a verificação *in loco*, no ano de 2014, dos efeitos do PNHR nos municípios sergipanos de Aquidabã e Carira, mediante aplicação de questionários a 20 famílias beneficiárias, visando, assim, a verificar os avanços e os entraves na execução do PNHR.

5.3.1.2 Execução do PNHR no estado de Sergipe

O número de contratos e de casas entregues no estado de Sergipe é muito superior à realidade encontrada no estado de Alagoas. Enquanto neste a forma de construção é comumente a autoconstrução assistida e administração direta, no estado de Sergipe prevalece a empreitada global, com exceção das unidades construídas via FETASE.

Assim, a abordagem a seguir dispõe sobre os resultados encontrados a partir da pesquisa de campo realizada, no ano de 2014, nos municípios sergipanos de Aquidabã e Carira (FIG. 38).

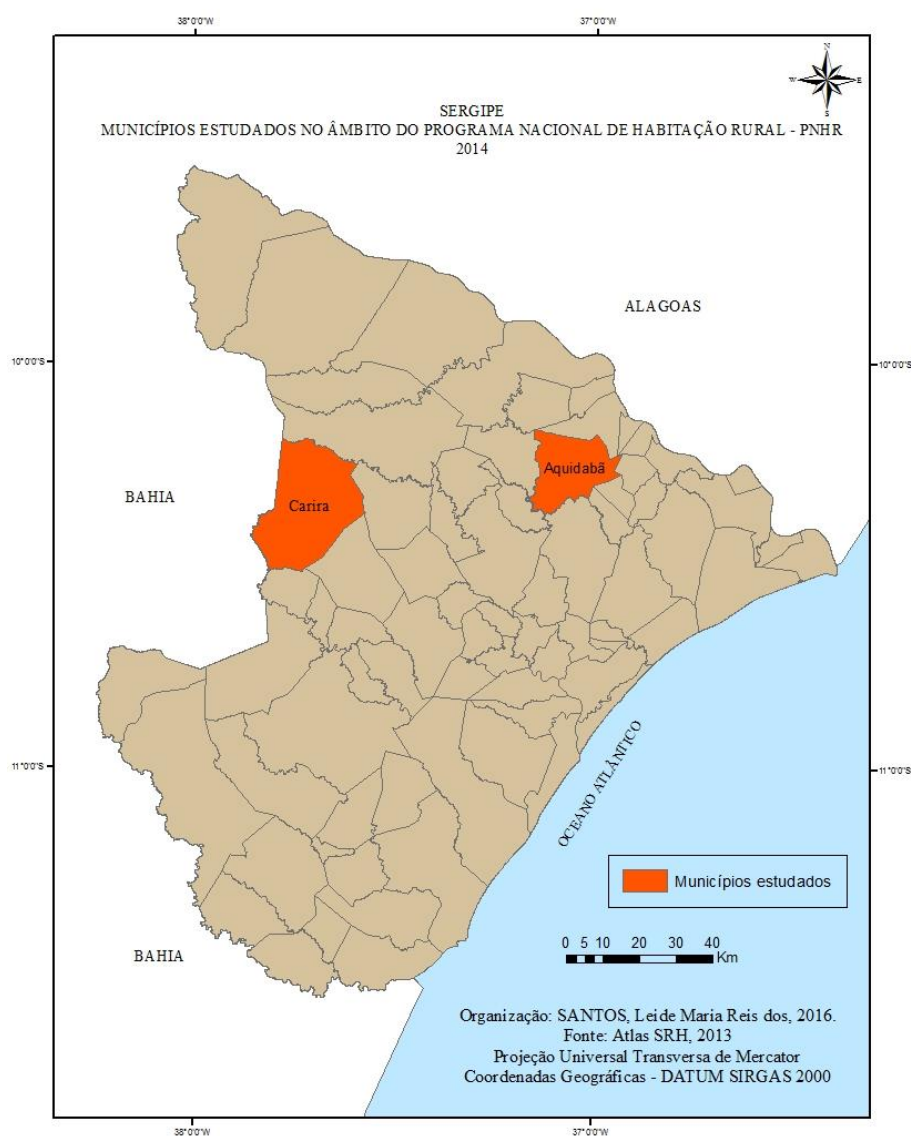


Figura 38: Municípios de Aquidabã e Carira no estado de Sergipe.
 Elaboração: Leide Reis.

Diferentemente de outros estados, onde a Federação é a proponente, no estado de Sergipe a FETASE encontrou algumas dificuldades, denotando, assim, que existiam distinções no processo, fato que pode ser verificado através dos meios de comunicação, com denúncias de que o PNHR estava sendo utilizado politicamente (Anexo F e G). Em Sergipe, o programa se transformou em uma questão política. Muitas pessoas foram induzidas a entregar sua documentação a alguns políticos e, como o processo se dá também via associação, a consultoria procura as associações desativadas e as coloca em funcionamento, existindo uma empresa e um agente político.

No município de Aquidabã-SE, já foram entregues 548 UH até meados de 2016 (MCidades/SNH, 2016a). Uma dificuldade encontrada no programa está relacionada à documentação da propriedade, demonstrando que é um processo seletivo, pois quem não tem terra fica de fora ou tem mais dificuldade, a exemplo do assalariado da cana e da laranja. Um dos critérios é ser proprietário de terra na zona rural e, apesar de, atualmente, os assalariados poderem se incluir no programa, o gargalo refere-se à falta de propriedade. Torna-se, portanto, um processo seletivo, pois as famílias beneficiárias dispõem de terra para a construção da UH.

O agravante é que poucos beneficiários percebem que a casa é uma conquista obtida através da luta dos trabalhadores na agricultura. Atribuem, comumente, a um presente do político, mesmo sabendo que devem pagar 4% do valor de R\$ 28.500,00. No estado de Sergipe, há denúncias não oficiais de que muitas casas do PNHR são construídas para serem reformadas posteriormente em face do material insuficiente e de baixa qualidade. Há também irregularidades de acesso, com denúncias não oficiais, de que existem contemplados que são funcionários públicos e outros que dispõem de casa na zona urbana.

A construção das casas no município de Carira ocorreu via Instituto e Centro de Formação e Assessoria Técnica na Agricultura Familiar do Estado de Sergipe (ICEFASE), mas houve uma longa espera para a liberação das obras, aproximadamente um ano. O critério de escolha pelo município de Carira foi devido à mobilização do sindicato do município junto à FETASE. O recurso foi enviado para a entidade organizadora, e as casas foram construídas em grupos de dez, tendo como exigência a prestação de contas para a liberação das unidades seguintes, totalizando 50 casas. Quanto aos critérios de seleção, a prioridade foi contemplar os moradores que residiam em casas de taipa, em condições precárias e que coabitavam com familiares. Contudo, há um grande problema quanto ao assalariado rural, pois ele não dispõe

de terra própria, tendo a classificação de diarista, ou seja, não tem direito a DAP, sendo solicitada a resolução desses entraves para que o trabalhador rural possa ter acesso ao programa, o que vai de encontro a um dos maiores gargalos no Brasil: a concentração de terra.

No município de Aquidabã-SE, dez famílias beneficiárias responderam ao questionário em três povoados: Lagoa do Mato, Santa Terezinha e Moita Redonda. As Entidades Organizadoras dos povoados pesquisados foram: a Associação Comunitária Povoado Lagoa do Mato - CNPJ: 02.906.227/0001-26; e a Ação Social Comunitária Tancredo Neves - CNPJ: 32.727.703/0001-02.

Nos povoados pesquisados, 30% dos beneficiários do PNHR são proprietários, 20% arrendatários, 50% são outros tipos de produtores (FIG. 39). A maioria não dispõe de terra, cultivando milho e feijão em propriedade de terceiros na forma de doação temporária para plantar e roçar, e outros são assalariados rurais. Alguns beneficiários só tiveram acesso ao programa porque alguém doou a propriedade rural, por meio de agentes políticos que transformaram o PNHR em um “curral” eleitoral. Há denúncias de que ocorre o mesmo em outros estados do Nordeste, sendo reflexo da falta de oportunidade de uma parcela da população, que se submete à troca de favores, e, nesse sentido, pensar em desenvolvimento sem vencer os entraves políticos é quimera.

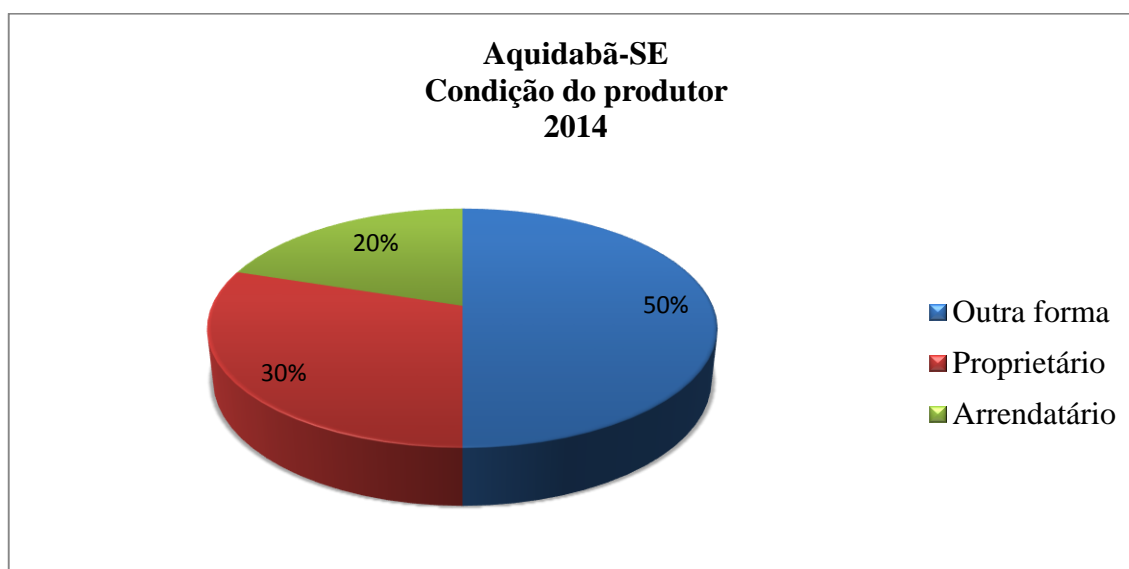


Figura 39: Aquidabã-SE - condição do produtor.

Fonte: Relatório Final 2015 - Projeto MCTI/CNPq/MCidades, Edital 12/2012.

Organização: Leide Reis.

A maioria dispõe de produção no estabelecimento ou domicílio, e 40% dos entrevistados responderam que não possuem produção em suas propriedades, o que prova,

mais uma vez, que a doação ocorreu para fins políticos, uma vez que boa parte dos beneficiários não produz alimentos.

Quanto às atividades agrícolas e não agrícolas, apenas 30% dos beneficiários exercem as duas, mas nem sempre no mesmo período, a exemplo de uma trabalhadora rural que só produz o bordado (atividade comum nos povoados pesquisados) quando não está na atividade agrícola. Juntando todas as atividades e o recurso dos programas sociais, como o Bolsa Família, a maioria (70%) dispõe de rendimentos inferiores a um salário mínimo mensal. Alguns também acessam o PRONAF (30%), inclusive uma beneficiária enfatizou que esse é o melhor programa, pois foi a partir dele que conseguiu comprar galinhas (V.S., 24 anos). Mesmo com essa renda ínfima, a maioria (60%) afirmou que sua condição de renda é boa, podendo tal afirmação estar relacionada ao baixo senso crítico da realidade ou à baixa necessidade de bens de consumo de quem reside no campo.

A maior parte da produção é apenas para consumo, sendo o feijão e o milho os principais cultivos. Poucos comercializam seus produtos nas feiras locais e nenhum beneficiário vende aos mercados institucionais. Muitas pessoas no campo recebem recurso do programa Bolsa Família ou recebem aposentadoria, o que pode causar comodismo.

Para 30% das pessoas, a atividade agrícola é a maior fonte de renda da família; para 50% não, e para 20% não foi aplicada essa pergunta (FIG. 40). Esse aspecto está relacionado à prática de agricultura de subsistência, haja vista que alguns exercem atividades não agrícolas e outros dispõem do recurso oriundo do programa Bolsa Família.

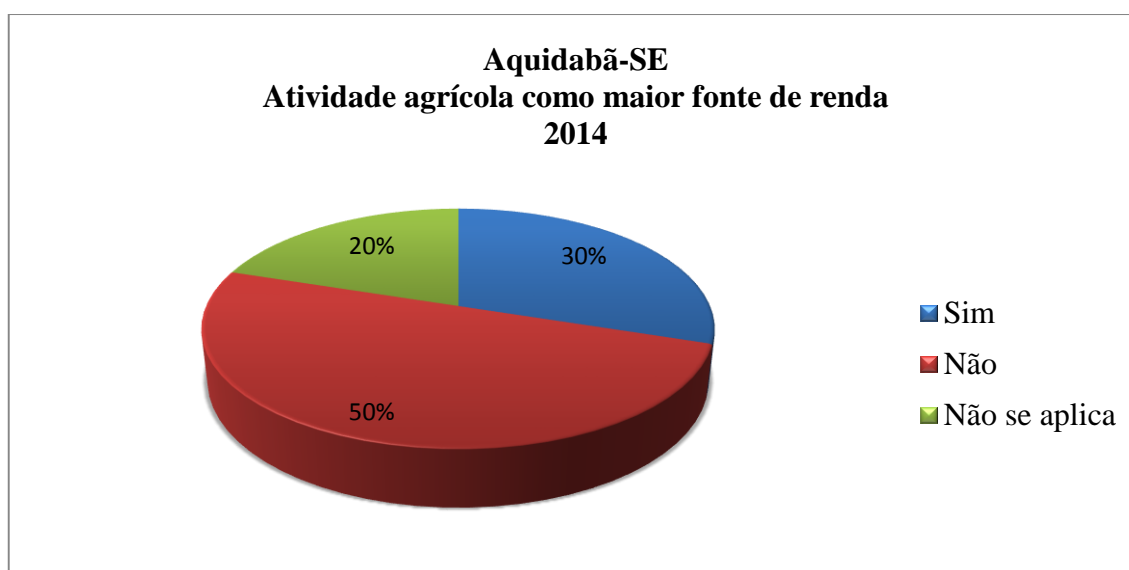


Figura 40: Aquidabã-SE - Atividade agrícola como maior fonte de renda.
Fonte: Relatório Final 2015 - Projeto MCTI/CNPq/MCidades, Edital 12/2012.
Organização: Leide Reis.

Em relação à participação na execução da obra, 70% afirmaram que a família não participou da construção ou reforma da casa, mas 30% participaram. Esse percentual reduzido provavelmente se justifica pelo fato de que, no estado de Sergipe, há o predomínio da empreitada global.

Os beneficiários estão muito satisfeitos com a moradia; boa parte dos entrevistados considera que a localidade é boa e ótima, e que a infraestrutura é boa (FIG. 41). O alto percentual de aprovação da moradia demonstra o nível de satisfação dos que nunca tiveram residência própria, apesar da possibilidade de alguns venderem a UH, visando a receber um valor bem maior ao investido, ou, ainda, da possibilidade de haver pessoas que já dispõem de uma casa e façam do PNHR, assim como do PMCMV, um negócio lucrativo, o que destoa da finalidade do programa de cunho social para os beneficiários de baixa renda. Nos povoados, há transporte coletivo, que circula na via pavimentada, e também existe o transporte escolar para aqueles alunos que não estudam na localidade. Todos os povoados possuem escola, porém não são contempladas todas as séries. Somente no Povoado Moita Redonda existe um local para atendimento médico, no entanto o posto de saúde está em reforma há muitos anos, o que torna o atendimento deficiente, e isso em face de algumas paralisações quando ocorre o vencimento do contrato de aluguel.

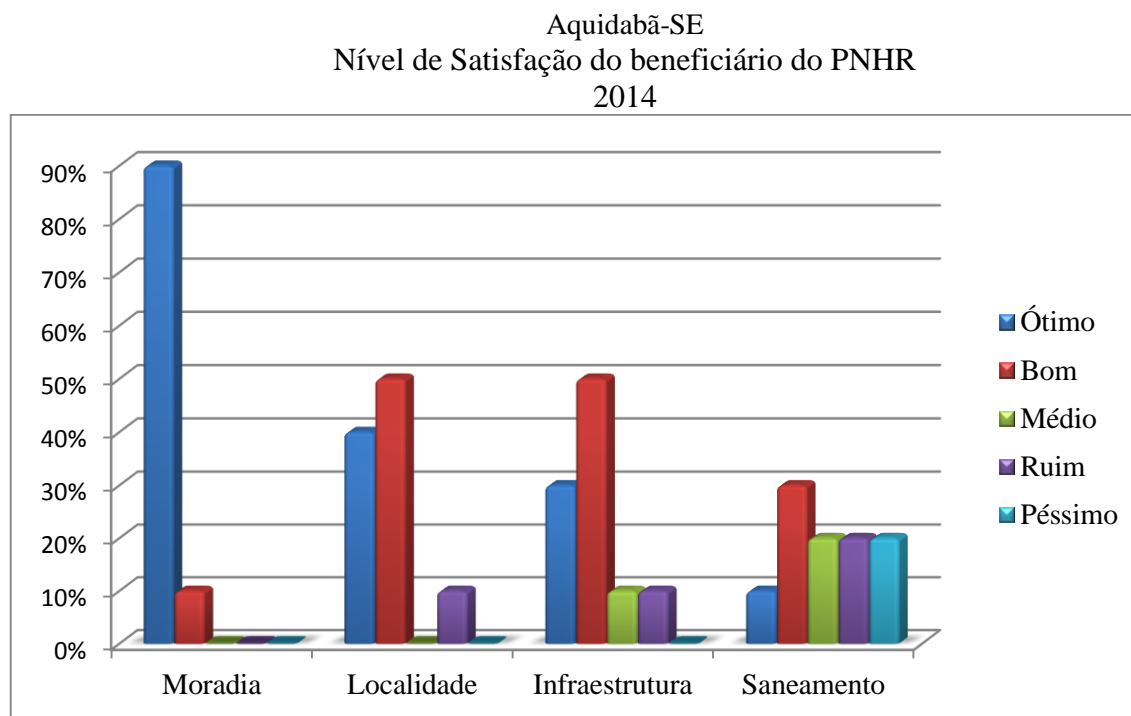


Figura 41: Aquidabã-SE - nível de satisfação do beneficiário do PNHR.

Fonte: Relatório Final 2015 - Projeto MCTI/CNPq/MCidades, Edital 12/2012. Org.: Leide Reis.

No que tange à infraestrutura e ao saneamento básico, as pessoas não estão muito satisfeitas. Todos os povoados dispõem de energia elétrica, apesar de a iluminação pública ser deficiente no Povoado Santa Terezinha, e dispõem de vias de acesso, mas, no interior dos Povoados Santa Terezinha e Lagoa do Mato, as vias são de piçarra. O Povoado Moita Redonda não dispõe de calçamento, demonstrando que a infraestrutura é inadequada (FIG. 42). Entretanto, nas especificações mínimas do programa habitacional, constam vias de acesso em condições de tráfego de veículos, além de sistema de abastecimento de água adequado às condições locais e solução de esgotamento sanitário, sendo admitidos fossa séptica e sumidouro. Algumas das localidades visitadas são desprovidas de esgotamento sanitário e, em parte, de água encanada. Quanto às cisternas, elas não foram implantadas no Povoado Lagoa do Mato devido à existência de água encanada, mas, nas casas dos Povoados Santa Terezinha e Moita Redonda, onde o abastecimento de água não abrange a totalidade, as cisternas não foram construídas. Talvez a não implantação se deva a uma futura ampliação do abastecimento de água nas localidades.



Figura 42: Infraestrutura: Povoado Moita Redonda no município de Aquidabã-SE.
 Fonte: Relatório Final 2015 - Projeto MCTI/CNPq/MCidades, Edital 12/2012.
 Organização: Leide Reis.

Em relação à atuação da entidade organizadora, 50% avaliaram que a atuação foi boa, 30% a consideram ótima, 10% média e 10% ruim. No entanto, a maioria não sabe quem foi a entidade organizadora, só se refere a um intermediário vinculado a algum político. Um beneficiário informou que todos do Povoado Santa Terezinha só puderam ser contemplados em virtude da DAP de um fazendeiro. Em relação ao programa, eles informaram que tiveram

conhecimento através do agente de saúde e de uma associação, mas não sabem explicar qual o tipo (o recurso é administrado por essa associação). Inclusive, o agente de saúde foi designado para repassar as reclamações referentes aos problemas detectados na casa após a entrega. Todos afirmaram que tiveram acesso aos procedimentos através de reuniões e, segundo uma beneficiária do Povoado Moita Redonda, as reuniões nessa localidade foram realizadas na casa de uma pessoa que tem proximidade com um vereador, reforçando, assim, que no estado de Sergipe há uma forte influência política no programa. Nenhum beneficiário soube informar o valor total da casa, apenas sabem o valor da prestação e a quantidade de parcelas, o que indica falta de transparência, fragilizando a credibilidade do programa em vários pontos. Quanto ao valor pago pelo domicílio, a maioria dos beneficiários disse que é ótimo, ressaltando-se que, no momento da pesquisa, nenhum beneficiário dispunha do cartão “Minha Casa Melhor”, mas todos demonstraram interesse (FIG.43).

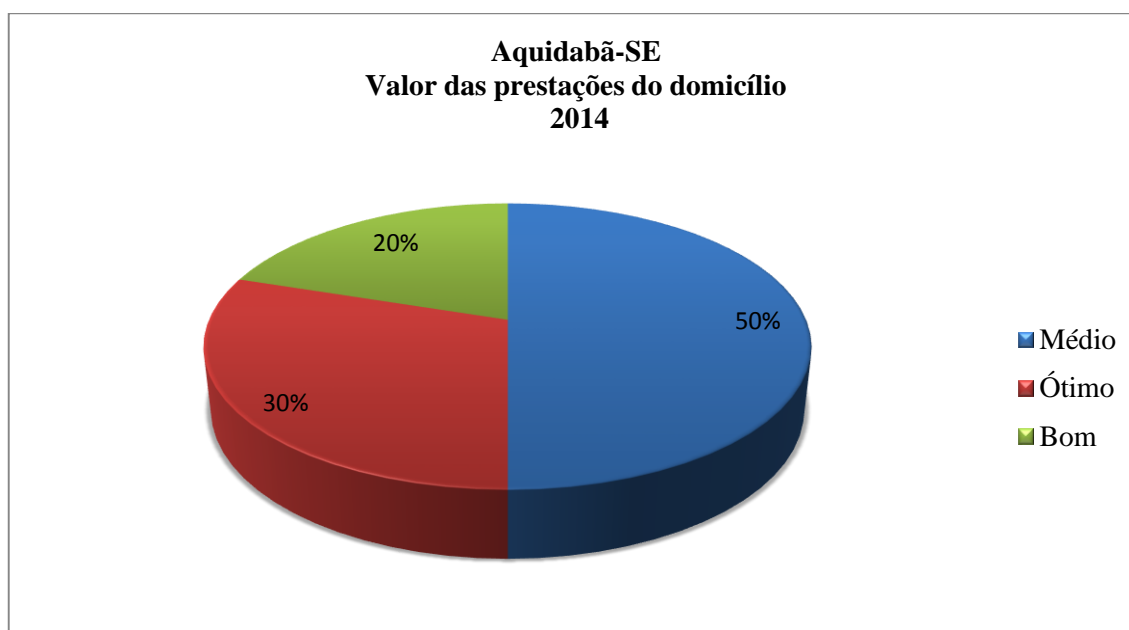


Figura 43: Aquidabã-SE - valor das prestações do domicílio.

Fonte: Relatório Final 2015 - Projeto MCTI/CNPq/MCidades, Edital 12/2012.

Organização: Leide Reis.

Em relação à estrutura das casas, ela segue as diretrizes do programa. A cor do imóvel é variada, existindo casas na cor verde, amarela, rosa e laranja (FIG. 44 e 45). Segundo relatos, a diferenciação se deve a partidos políticos que exercem influência no programa. As casas dispõem de portas e janelas de madeira, mas, na cozinha, a janela é de vidro, o que pode facilitar a ação de marginais, já que as casas não são cercadas por muro.



Figura 44: Cores diferenciadas das unidade habitacionais no município de Aquidabã-SE.
Fonte: Trabalho de Campo, 2014.



Figura 45: Unidade Habitacional do PNHR no Pov. Santa Terezinha, Aquidabã-SE.
Fonte: Relatório Final 2015 - Projeto MCTI/CNPq/MCidades, Edital 12/2012.

Outro fato observado foi a ausência de alpendre, o que dificulta a vida da população rural, sobretudo na região Nordeste, em face do clima muito quente (FIG. 46). Quanto à cobertura do banheiro (PVC), ela atende às determinações legais.



Figura 46: Unidade Habitacional no Pov. Moita Redonda, município de Aquidabã-SE.
Fonte: Relatório Final 2015 - Projeto MCTI/CNPq/MCidades, Edital 12/2012.
Organização: Leide Reis.

Em todos os cômodos, o piso é de cerâmica (azulejo) e o telhado é de argila (FIG. 47). Alguns beneficiários moravam em casas de taipa, e outros com familiares. Em relação aos problemas, os principais foram em relação ao sistema hidráulico e às fechaduras das portas. No entanto, apenas quatro pessoas reclamaram, mas não tiveram suas solicitações atendidas ou o problema não foi solucionado, apesar do conserto.



Figura 47: Estrutura interna da UH no Pov. Moita Redonda no município de Aquidabã-SE.
Fonte: Relatório Final 2015 - Projeto MCTI/CNPq/MCidades, Edital 12/2012.

Apesar das irregularidades existentes no âmbito do PNHR no estado de Sergipe, verificadas *in loco* no município de Aquidabã, algumas pessoas que foram beneficiadas são jovens, o que gera a possibilidade de permanecerem no campo. A residência, no âmbito do PNHR, propiciou melhorias, como bem-estar, conforto, e, sobretudo, todos afirmaram que realizaram o sonho da casa própria. Com ela, é possível ter acesso à renda através das políticas públicas direcionadas ao meio rural e, nesse sentido, o PNHR se constitui como uma política inclusiva, partindo da premissa de que não basta ter casa, é preciso ter condições para se alimentar e ter acesso aos bens básicos para a vida.

O outro município estudado foi Carira-SE, que faz parte do Território da Cidadania do Sertão Ocidental. A aplicação do questionário ocorreu em dois povoados: Lagoa do Meio e Aparecida (FIG. 48). A entidade organizadora dos povoados pesquisados foi o Instituto e Centro de Formação e Assessoria Técnica na Agricultura Familiar do Estado de Sergipe (ICEFASE), CNPJ: 07.138.808/0001-89. Tal entidade está vinculada à Federação de Trabalhadores na Agricultura do Estado de Sergipe (FETASE).



Figura 48: Unidade Habitacional no Pov. Aparecida, no município de Carira-SE.
Fonte: Trabalho de Campo, 2014.

Dos dez questionários aplicados, 50% foram respondidos por mulheres que são chefes da família, confirmando, assim, as estatísticas mais recentes quanto ao crescimento desse segmento. A maioria dispõe de produção no estabelecimento ou domicílio, enquadrando-se na proposta do programa de contemplar os agricultores familiares (FIG. 49).



Figura 49: Produção agrícola no município de Carira-SE.
Fonte: Trabalho de Campo, 2014.

Os entrevistados no município de Carira afirmaram que são proprietários da terra, sendo 70% agricultores familiares, e os demais (30%), além de trabalharem com a família na propriedade, também exercem a atividade agrícola como trabalhadores rurais (assalariados). 90% dos beneficiários participam de outros programas governamentais, como o Bolsa Família e o PRONAF. Porém, mesmo juntando todas as atividades e o recurso dos programas sociais, a maioria (80%) dispõe de rendimentos inferiores a um salário mínimo por mês (FIG. 50).

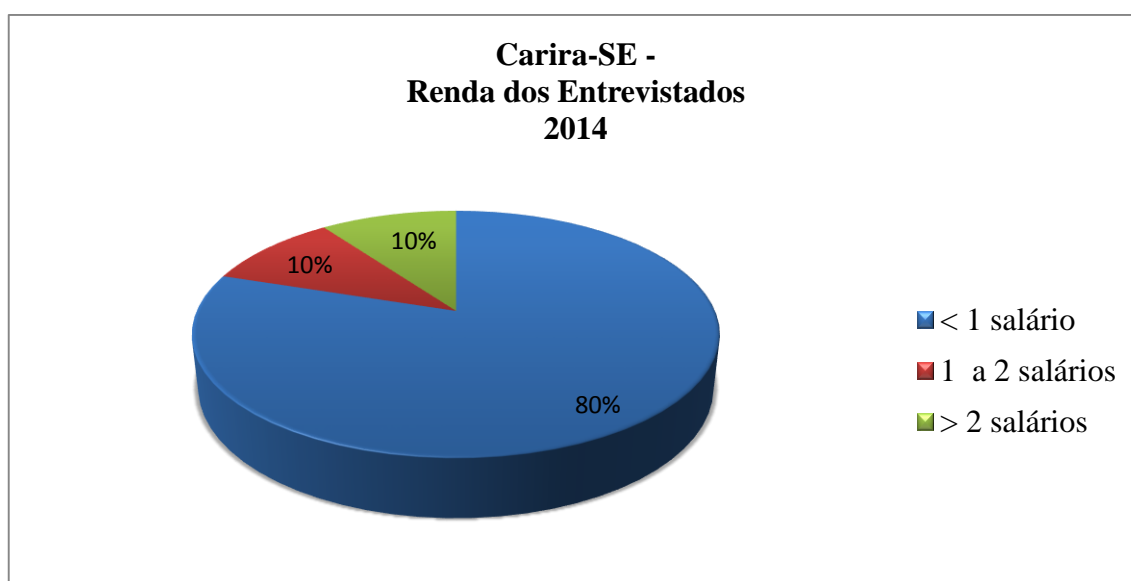


Figura 50: Carira-SE – renda dos entrevistados.
Fonte: Relatório Final 2015 - Projeto MCTI/CNPq/MCidades, Edital 12/2012.
Organização: Leide Reis.

Para a maioria, a situação da renda é regular, demonstrando que não estão satisfeitos por viverem com tão pouco. Entre os beneficiários, apenas 20% desenvolvem atividades agrícolas e não agrícolas. A maior parte da produção destina-se ao autoconsumo, ou seja, a maioria dos agricultores não comercializa seus produtos nas feiras locais nem os vende para os mercados institucionais PAA e PNAE. As produções para o autoconsumo são: milho, feijão, frango, abóbora e quiabo. O milho e o feijão são os produtos comercializados para 20% dos beneficiários.

Para 40% das pessoas, a atividade agrícola é a maior fonte de renda da família, já para 60% não. A renda no campo, atualmente, é oriunda de programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, e da aposentadoria, além dos casos em que atividade não agrícola é a principal fonte de renda. E quanto à participação das famílias na construção do imóvel, apenas 10% participaram, sendo que 90% afirmaram não terem tido participação.

Os beneficiários estão muito satisfeitos com a moradia, relativamente satisfeitos com a localidade e com a infraestrutura, e não satisfeitos com o saneamento básico (FIG. 51). Os povoados dispõem de energia elétrica, mas não há esgotamento sanitário, e as vias de acesso são de piçarra, demonstrando que a infraestrutura e o saneamento básico ainda são deficientes.

Carira-SE
Nível de Satisfação do beneficiário do PNHR
2014

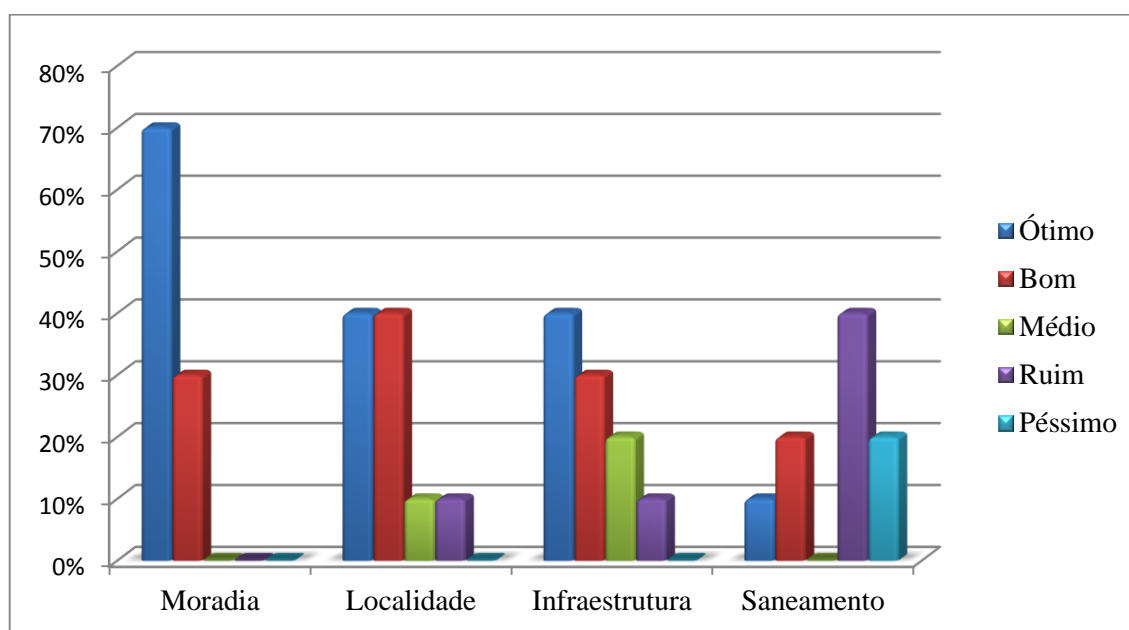


Figura 51: Carira-SE - nível de satisfação do beneficiário do PNHR.

Fonte: Relatório Final 2015 - Projeto MCTI/CNPq/MCidades, Edital 12/2012.

Organização: Leide Reis.

E quanto ao abastecimento de água, apenas a população do Povoado Lagoa do Meio dispõe de água encanada. As cisternas que existem no Povoado Aparecida foram implantadas antes do PNHR (FIG. 52). Em relação ao transporte coletivo, este existe apenas no Povoado Aparecida, que também é beneficiado com o transporte escolar para aqueles alunos que não estudam na localidade, o que não ocorre no Povoado Lagoa do Meio. Neste, os jovens têm que caminhar muito para chegarem a outro povoado e serem transportados até a escola, pois tanto em Aparecida quanto na escola mais próxima de Lagoa do Meio (localizada na Baixa Brande) só existe o Ensino Fundamental Menor (até o quinto ano). Quanto ao posto de saúde, este só existe em um povoado próximo a Lagoa do Meio.



Figura 52: Cisterna no município de Carira-SE.
Fonte: Trabalho de Campo, 2014.

Em relação ao programa, os beneficiários tiveram conhecimento dele através de reuniões realizadas pela Associação e através do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Carira. A maioria avaliou que a atuação da entidade organizadora foi ótima (60%), enquanto 40% consideram que foi boa, ou seja, não houve avaliação negativa, e todos souberam identificar quem estava intermediando, ao contrário do que ocorreu em Aquidabã.

Quanto ao valor das prestações do domicílio, a maioria dos beneficiários avalia que é ótimo, e alguns deles estavam pagando através do recurso do programa Bolsa Família. Todos informaram que estão adimplentes em relação ao primeiro pagamento, e, no momento da pesquisa, nenhum beneficiário tinha adquirido o cartão “Minha Casa Melhor” para a compra

de móveis e eletrodomésticos, inclusive alguns não demonstraram interesse em face da condição financeira insuficiente para pagar as parcelas da casa concomitantemente à parcela dos bens a serem adquiridos por meio do cartão, o que demonstra responsabilidade financeira.

As UH estão de acordo com as especificações mínimas do PNHR, mas, diferentemente das UH do município de Aquidabã, elas dispõem de alpendre para mitigar os efeitos do clima quente. A cor do imóvel é branca, porém algumas já foram modificadas, e a estrutura física, ampliada. (FIG. 53 e 54). Com a construção do imóvel ou reforma, os entrevistados afirmaram que a vida no campo melhorou porque a casa tem água encanada, além de propiciar tranquilidade e segurança familiar.



Figura 53: Alpendre - UH no Pov. Lagoa do Meio - Carira-SE.
Fonte: Relatório Final 2015 - Projeto MCTI/CNPq/MCidades, Edital 12/2012.

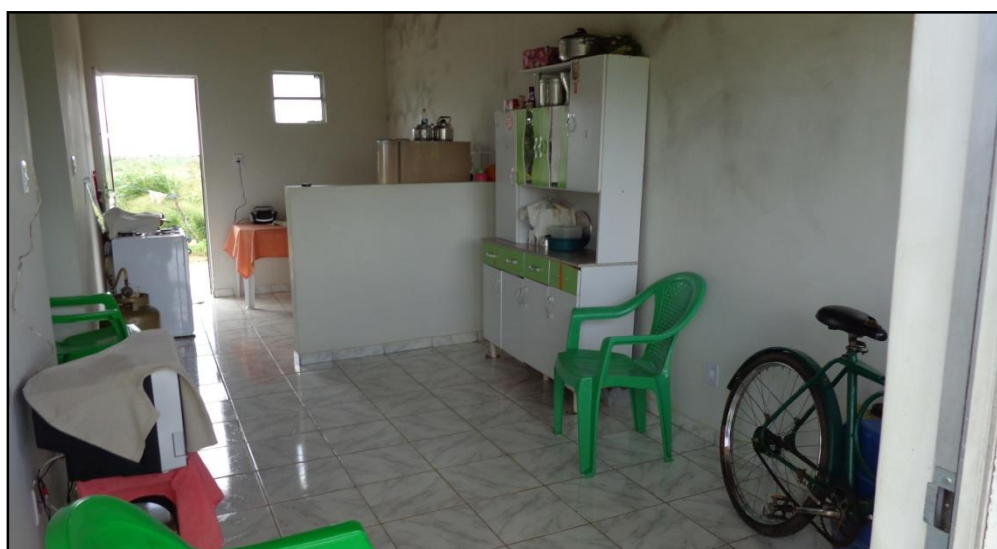


Figura 54: Estrutura interna da residência no Pov. Lagoa do Meio - Carira-SE.
Fonte: Trabalho de Campo, 2014.

Dos beneficiários, 40% moravam em casas de taipa, representando, assim, uma melhoria muito significativa quanto às condições de vida e de saúde das pessoas. Desse modo, os ganhos sociais são imensuráveis, principalmente para os que residiam em condições precárias. Além de representar a negação de direitos, a casa de taipa constitui um perigo para a saúde, porque insetos do tipo barbeiro podem se alojar na estrutura do domicílio e transmitir a doença de Chagas (FIG. 55 e 56).



Figura 55: Antiga casa de taipa no Pov. Lagoa do Meio no município de Carira-SE.
Fonte: Relatório Final 2015 - Projeto MCTI/CNPq/MCidades, Edital 12/2012.



Figura 56: Estrutura interna da antiga casa de taipa no Pov. Lagoa do Meio, Carira-SE.
Fonte: trabalho de Campo, 2014.

As casas de taipa são demolidas para a construção da UH do PNHR (FIG. 57).



Figura 57: Local da antiga casa de taipa na propriedade - Pov. Lagoa do Meio, Carira-SE.
Fonte: trabalho de Campo, 2014.

As casas de taipa representam o retrocesso, a negação de qualquer possibilidade de desenvolvimento. Erradicá-las não apenas é urgente, como aponta para uma mudança de vida, pois a moradia propicia a elevação da autoestima, bem como a perspectiva de construir um futuro diferente no campo.

No estado de Sergipe, a SEIDH (antiga SEIDES) forneceu dados sobre programas habitacionais do estado para substituição de casas de taipa por residências de alvenaria. A partir desses dados, foi relativamente possível verificar o déficit de casas de alvenaria em Sergipe, apesar de não contemplar todos os municípios.

De acordo com a SEIDH, foram entregues, no período de 2007 a 2010, 666 unidades habitacionais; de 2009 a 2012, em convênios com prefeituras, foram entregues 250; e as obras ainda em execução pela SEDURB somam 298. Em um dos municípios sergipanos inseridos no PNHR (Aquidabã), foram entregues 49 casas de alvenaria pelo programa estadual. Assim, as informações são relevantes para o desenvolvimento do projeto do PNHR, apesar de não indicar qual é o déficit restante no estado de Sergipe, o que facilitaria o desenvolvimento do PNHR nos municípios quanto ao número atual de casas de taipa, já que é um dos principais critérios para o acesso de agricultores ou assalariados rurais ao programa.

Por fim, todos os entrevistados foram unânimes em responder que a vida no campo melhorou após o PNHR, afirmação que pode ser comprovada através do depoimento emocionado de uma beneficiária que, como afirmou, sempre pensava: “Com fé em Deus, um dia ele me dá uma casa para eu morar com os meus filhos” (S.S., 37 anos).

Diante do exposto, ao comparar os municípios estudados em Alagoas e Sergipe, é possível notar que a maioria dos beneficiários produz alimentos na propriedade, mas somente a maioria do município de Arapiraca comercializa, denotando, assim, maior dinamismo (Quadro 5).

Quadro 5: Síntese da análise sobre os municípios estudados no âmbito do PNHR.

Variáveis	Municípios Estudados (maior percentual)		
	Arapiraca-AL	Aquidabã-SE	Carira-SE
Condição do Produtor	56% são arrendatários	50% outra forma	100% são proprietários
Produção no estabelecimento	78% possuem	60% possuem	90% possuem
Renda	44,5% menos de 1; 44,5% 1 salário mínimo	70% menos de 1 salário mínimo	80% menos de 1 salário mínimo
Destino da produção	89% consomem e comercializam	80% apenas consomem	86% apenas consomem
Atividade agrícola como maior fonte de renda	56% sim	50% sim	60% não
Participação do beneficiário na construção do domicílio	78% participaram	70% não participaram	90% não participaram
Nível de satisfação dos beneficiários com a moradia do PNHR	88% consideram a moradia ótima	88% consideram a moradia ótima	68% consideram a moradia ótima
Nível de satisfação com o valor das prestações do domicílio	78% consideram o valor ótimo	50% consideram o valor médio	60% consideram o valor ótimo

Fonte: Relatório Final 2015 - Projeto MCTI/CNPq/MCidades, Edital 12/2012.

Organização: Leide Reis.

Comparativamente, em Arapiraca-AL, em 78% das unidades habitacionais residem de uma a três pessoas, assim como no município de Aquidabã-SE (70%). Enquanto isso, em Carira-SE, metade das residências conta com quatro a cinco pessoas (Tabela 24).

Tabela 24: Residentes por domicílio.

Municípios	Número de pessoas por residência			
	01 a 03 pessoas	04 a 05 pessoas	06 ou mais pessoas	Não responderam
Arapiraca-AL	77,77%	0%	11,11%	11,11%
Aquidabã-SE	70%	30%	0%	0%
Carira-SE	20%	50%	20%	0%

Fonte: Relatório Final 2015 - Projeto MCTI/CNPq/MCidades, Edital 12/2012.

Organização: Leide Reis

Quanto aos indicadores sociais, a maioria dispõe de menos de um salário mínimo, e muitas vezes já estando incluso aí o valor recebido do Programa Bolsa Família. Entretanto, os beneficiários de Arapiraca e Aquidabã consideram que é uma boa renda, e os de Carira (60%) a consideram regular (Tabela 25). Esse fato pode indicar que as necessidades dos que residem no campo são mais baixas do que as daqueles que residem na cidade, ou ainda pode significar que há um baixo senso crítico da realidade, o que estaria associado ao baixo nível de escolaridade.

Tabela 25: Situação da renda familiar.

Municípios	Situação da renda			
	Ótima	Boa	Regular	Péssima
Arapiraca-AL	11,11%	44,44%	33,33%	11,11%
Aquidabã-SE	10%	50%	30%	10%
Carira-SE	0%	30%	60%	10%

Fonte: Relatório Final 2015 - Projeto MCTI/CNPq/MCidades, Edital 12/2012.

Organização: Leide Reis

Quanto ao nível de escolaridade, foi observado que, em Arapiraca, nenhum beneficiário tem nível superior, mas 100% são alfabetizados, enquanto que, nos municípios de Aquidabã, por sua vez, os alfabetizados representam 60%, e, em Carira, apenas 20% (Tabela 26).

Tabela 26: Nível de Escolaridade.

Municípios	Escolaridade			
	Maiores de 15 anos alfabetizados	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Nível Superior
Arapiraca-AL	100%	33,33%	11,11%	0%
Aquidabã-SE	60%	30%	0%	10%
Carira-SE	20%	10%	0%	0%

Fonte: Relatório Final 2015 - Projeto MCTI/CNPq/MCidades, Edital 12/2012.

Organização: Leide Reis

Entre 80 a 90% dos beneficiários participam de outros programas governamentais, sendo o Bolsa Família o mais acessado (Tabela 27).

Tabela 27: Participação em outros programas governamentais.

Municípios	Programas governamentais	
	Sim	Não
Arapiraca-AL	89%	11%
Aquidabã-SE	80%	20%
Carira-SE	90%	10%

Fonte: Fonte: Relatório Final 2015 - Projeto MCTI/CNPq/MCidades, Edital 12/2012.

Organização: Leide Reis.

Segundo Rover e Munarini (2010), apesar de saber que o PNHR não é suficiente para garantir a permanência do agricultor familiar no campo, é sabido que a iniciativa, juntamente com outras políticas públicas, é indispensável para o desenvolvimento rural. O destaque é dado ao papel da gestão e do controle social e à importância das organizações sociais no cadastramento das famílias, na elaboração dos projetos, na execução e no acompanhamento das obras, proporcionando maior eficiência e efetividade da política social.

De fato, a casa sozinha não é suficiente para fixar o homem no campo, mas há uma elevada chance de que os jovens permaneçam. A casa também significa tranquilidade, pois se perde a obrigatoriedade de passar anos trabalhando para construir ou comprar um imóvel, aplicando-se, agora, os poucos recursos na atividade agrícola. E, nesse sentido, ao estudar sobre a importância da horticultura irrigada no Agreste de Itabaiana, Vasconcelos (2013) percebeu que, a partir do aumento da renda das famílias entrevistadas, “[...] o sonho da casa de alvenaria com cerâmica, cozinha, sala, banheiro dentro de casa e teieiro virou realidade [...]”, frisando, ainda, que a casa de taipa, tão comum no espaço rural, agora era apenas uma lembrança do tempo de dificuldade. A partir dessa passagem, é possível constatar o quanto

ainda é difícil adquirir ou construir uma casa de alvenaria, sendo esta uma das conquistas mais importantes das famílias, sejam elas do campo ou da cidade. Nesse contexto, o PMCMV e o seu subprograma, o PNHR, são fundamentais por facilitar a aquisição de um bem tão difícil de ser conquistado.

Um dos problemas no PNHR é a falta de transparência. Diferentemente do que ocorre com o sistema de informações do Programa Bolsa Família, do PAA e do PNAE, não é possível encontrar, nos sites oficiais sobre o PNHR, algumas informações, como número de beneficiários, UH contratadas e entregues, entre outros dados estatísticos. Dessa forma, a falta de transparência constitui um dos impeditivos para que o Brasil avance mais rápido. É preciso, pois, facilitar o sistema de informações no país (Quadro 6).

Quadro 6: Análise Comparativa da Operacionalização do PNHR.

Variáveis	Alagoas	Sergipe
Nº de contratos	2.709 (SNH/2016)	10.978 (SNH/2016)
CrITÉrios de escolha	Casas de taipa e coabitação familiar.	Há denúncias de que alguns não se enquadram nos critérios do programa
Forma de construção	Autoconstrução Assistida e Administração Direta	Predomínio da Empreitada Global
Estrutura da casa	Apresentam poucos problemas	Muitas casas são construídas para serem reformadas
Influência política	Não existe influência política. A prioridade é para os sindicalizados. Existe uma comissão (sindicato e beneficiários)	Existe forte influência política. Há suspeita de entidades fantasmas e de superfaturamento de empreiteiras, com exceção dos municípios onde a FETASE atua.

Fonte: Projeto MCTI/CNPq/MCidades, Edital 12/2012.
Organização: Leide Reis.

Entretanto, o funcionamento do PNHR se difere entre as regiões do Brasil, sobretudo entre o Sul e o Nordeste, pois, enquanto na primeira o cooperativismo já está consolidado em face da experiência trazida da Europa, no Nordeste o cooperativismo começou a avançar após a implantação de políticas de desenvolvimento rural, no ano de 2003. A partir de um estudo realizado por Rover e Munarini (2010), constatou-se que o envolvimento de atores presentes no dia a dia das famílias rurais permitiu uma ampliação dos resultados, proporcionando maior eficiência e efetividade da política social. A experiência pretérita, em que as organizações dos agricultores familiares realizaram a gestão da operacionalização do Programa no meio rural, no estado de Santa Catarina, fez com que o Governo Federal tivesse interesse no envolvimento de outros atores sociais, como as cooperativas, as prefeituras e as associações, e isso, por sua vez, foi responsável por dar mais eficiência ou por promover um maior controle social da aplicação da política.

Até o ano de 2012, a Região Sul dispunha do maior número de unidades habitacionais rurais do Grupo I, II e II, representando mais da metade do total nacional, comprovando, assim, que, no Sul do país, a execução do PNHR está mais avançada, mesmo sendo uma das regiões com o menor déficit habitacional rural (Tabela 28).

Tabela 28: Unidades Habitacionais no âmbito do PNHR – 2012.

Programa Nacional de Habitação Rural		
Regiões	Unidades Habitacionais	%
Norte	1.779	8,90
Nordeste	3.731	18,66
Centro Oeste	607	3,03
Sudeste	3.565	17,83
Sul	10.302	51,55
Brasil	19.984	100

Fonte: Caixa Econômica Federal, 2012. Disponível em: www.fetape.org.br.
Organização: Leide Reis.

Entretanto, observa-se que um ano antes foi apresentado o número de unidades habitacionais por região, demonstrando o quanto o Nordeste precisa avançar para atingir a demanda, enquanto que, por outro lado, a região foi a única que superou o número de unidades já no ano de 2012 (Tabela 29).

Tabela 29: Unidades Habitacionais no âmbito do PNHHR – Portaria nº 593/2011.

Programa Nacional de Habitação Rural	
Região	Unidades Habitacionais
Centro-Oeste	2.735
Norte	7.803
Nordeste	39.402
Sudeste	5.509
Sul	4.551
Brasil	60.000

Fonte: Brasil, Portaria nº 593/2011.

Organização: Leide Reis.

O fortalecimento das cooperativas, das associações e dos sindicatos rurais está relacionado à condicionalidade de acesso às políticas públicas de desenvolvimento rural implantadas a partir de 2003, como bem assinala Bolter et. al (2015, p. 479):

A partir do momento em que as organizações começaram a participar do processo político das políticas e dos programas públicos voltados para a agricultura familiar, obtiveram maior prestígio e mais legitimidade por parte de seus associados. Além disso, angariaram mais legitimidade e respaldo da sociedade como um todo, pois o sindicato passou a ser o suporte de diálogo e de relações tanto do Estado para com a sua base social, como também dos consumidores e empresários para com os agricultores via organizações ligadas a produção, comercialização e prestação de serviços. A atuação das organizações sociais e sindicais, além de suprimir uma lacuna entre Estado e beneficiários, tem agilizado o encaminhamento de diversas políticas, programas e ações públicas voltadas, em especial, para a agricultura familiar.

De fato, as políticas voltadas para o meio rural fortalecem a relação entre agricultores, sindicatos e grupos coletivos, constituindo um avanço importante para criar e elevar o capital social, sobretudo na Região Nordeste. Assim, a política habitacional não deve ser vista como assistencialista, pois os domicílios são adquiridos por meio de pagamento, mesmo existindo elevado subsídio com recurso da União, bem como se torna singular, no histórico da Política Nacional de Habitação, fazendo parte de um projeto maior, o qual envolve diversos programas que visam ao desenvolvimento rural. Nesse contexto, a residência e a geração de renda são fatores importantes para fixar os agricultores familiares, seja produzindo apenas para o autossustento ou comercializando a sua produção para além da subsistência. Entretanto, atrelada à política habitacional, faz-se necessário estruturar e oferecer serviços básicos à população que reside no campo, para que ela não migre e, sobretudo, para que tenha

uma vida digna. A causa para o grande déficit habitacional no Brasil está relacionada à grande concentração de renda e de terra, mas, enquanto esse problema não for resolvido, a política habitacional é necessária, sobretudo para a população de baixa renda, e o PNHR constitui uma iniciativa inovadora por inserir o espaço rural, diferenciando-se, portanto, das políticas precedentes com enfoque principal no espaço urbano. Obviamente, somente a casa não é suficiente para manter a população no campo, mas, para os jovens que coabitam com familiares, constitui uma oportunidade de continuar e ter acesso às diversas políticas públicas que visam ao desenvolvimento rural.

5.4 Arranjo Institucional do PNHR

Para que haja desenvolvimento, seja rural ou urbano, faz-se necessário que as instituições, sobretudo políticas, sejam capazes de promover confiança e justiça, para que as organizações atuem de forma eficiente e, assim, produzam resultados exitosos. Quando as instituições são estabelecidas para o benefício de todos e não para um grupo, uma classe ou uma região, por exemplo, é possível desenvolver o país com reduzido desvio de finalidades. Entretanto, quando as próprias regras formais são injustas ou operacionalizadas parcialmente, não se pode esperar que as organizações atuem de forma lícita.

North (2007) enfatiza que as instituições são criação de seres humanos. Elas evoluem e são alteradas por eles. E, nesse sentido, o estudioso realiza a sua análise começando com o indivíduo. Ao mesmo tempo, as restrições que as instituições impõem às escolhas individuais são generalizadas. As instituições afetam o desempenho da economia através do seu efeito sobre os custos de troca e produção, e o principal papel das instituições em uma sociedade é o de reduzir a incerteza através da criação de uma união estável da estrutura para interação humana.

Nesse escopo, as políticas de desenvolvimento rural implantadas no Brasil têm como premissa que o desenvolvimento só é factível se ocorrer em todos os subespaços do país e, com isso, não gerar assimetrias. Para tanto, é preciso que as instituições funcionem corretamente para que os objetivos sejam alcançados.

Nesse sentido, foi possível, a partir do estudo, verificar que o arranjo institucional do PNHR nos estados de Alagoas e Sergipe é distinto. De acordo com o Relatório Final (2015), o modelo de Sergipe é viciado, com forte influência política e superfaturamento de

empreiteiras, enquanto o modelo de Alagoas apresenta-se mais eficaz do que o modelo de Sergipe, apesar da morosidade.

O arranjo do PNHR, em Sergipe, está relacionado às empresas particulares previstas nas diretrizes do programa, mas o número elevado de unidades habitacionais entregues também é reflexo da intervenção política para fins eleitorais, o que desvirtua o sentido da política pública. Em Alagoas, o número é bem menor, mas segue as normativas no sentido de gerar renda para a família no modelo de autoconstrução assistida, como observado no município de Arapiraca, bem como para os prestadores de serviços do município através da administração direta via sindicato, como ocorre em Piranhas. Isso acontece porque, no estado de Alagoas, a prioridade foi dada aos moradores em casa de taipa e às famílias que coabitavam. No estado de Sergipe, por sua vez, os critérios de prioridade quanto aos que residiam em casa de taipa e em coabitação foram observados no município de Carira, mas, em Aquidabã, os critérios foram políticos, e os indícios de irregularidades vão desde a baixa qualidade do material utilizado para a construção das unidades habitacionais até o aspecto clientelista. Uma das prerrogativas do PNHR é que as entidades organizadoras informem e orientem os agricultores quanto ao programa. No entanto, muitos não souberam informar qual era a entidade organizadora e, frequentemente, se referiam a alguém que tinha relação com algum político, denotando, assim, que o programa foi utilizado para fins eleitorais. Inclusive, tais desvios de objetivos foram veiculados nos meios de comunicação. Há denúncias não formais de que pessoas que já dispõem de casa tiveram acesso ao programa, contrariando, deste modo, as diretrizes do PNHR. Existe a possibilidade de que alguns beneficiários vendam a unidade habitacional, o que indica que tais irregularidades estão vinculadas à fragilidade no momento da seleção.

Em face da grande demanda, há um número reduzido de engenheiros e funcionários dos agentes financeiros para analisar a documentação, aprovar as propostas e realizar o acompanhamento das obras, sendo esta última função conjunta com as entidades e os beneficiários. No estado de Alagoas, há uma comissão formada por dois beneficiários e um membro da entidade para o acompanhamento do processo. O recurso é depositado em uma conta conjunta dos membros dessa comissão para que não haja desvios. Em um dos municípios sergipanos estudados, não existe esse comitê, o que demonstra que as irregularidades existem propositalmente para que os agentes políticos possam operar. Outro entrave é condicionar a política habitacional à adimplência da prefeitura, caso esta seja a entidade organizadora, pois os agricultores não têm culpa se alguns gestores não regularizam as contas públicas. Este fato também existiu na política territorial, ocasionando

desapontamento daqueles que elaboraram projetos, mas que não foram aprovados porque a política dos territórios rurais estava condicionada à adimplência das prefeituras. Atualmente, essa normativa foi excluída da política territorial.

Outra deficiência está relacionada às informações e aos dados sobre o PNHR, o que dificulta o acompanhamento da execução do programa pela sociedade. A transparência é um elemento importante dos arranjos institucionais, para que as irregularidades sejam sanadas ou inibidas. Se a entidade organizadora não divulgar amplamente, muitos necessitados não acessarão o programa. As casas de taipa ainda são uma triste realidade no Nordeste brasileiro, e, se um dos critérios é a sua erradicação, nada justifica que elas ainda existam. Para além de representar uma condição subumana, é também uma questão de saúde. Nesse contexto, o que fazer com aqueles que ainda residem em casa de taipa em locais com número inferior a quatro unidades? Os critérios para a construção são de, no mínimo, quatro e, no máximo, cinquenta. A sugestão é que estados e municípios atuem conjuntamente na resolução desse problema, pois viver em situação de insalubridade, seja no campo ou nos centros urbanos, é a grande demonstração de que estamos distantes da democracia, sendo esta entendida para além do voto.

Apesar das irregularidades, a Política Nacional Habitacional é inovadora por contemplar um público que sempre foi deixado em segundo plano: os agricultores familiares e os trabalhadores rurais. Sua finalidade é permitir que o agricultor permaneça no campo e acesse outros programas governamentais ou, no mínimo, continue produzindo para o autoconsumo, mesmo que alguns membros exerçam atividades fora da propriedade, fato encontrado nos municípios estudados. Se não existisse o PNHR, dificilmente o agricultor ou o trabalhador rural conseguiria comprar ou construir uma casa de alvenaria pagando apenas R\$ 1.140,00.

Diante do exposto, é possível dizer que o melhor arranjo institucional do PNHR é o do estado de Alagoas, onde a FETAG e os sindicatos têm expressiva atuação. Apesar de ser um processo moroso e que, conseqüentemente, contempla poucas famílias, no arranjo de Alagoas existe mais transparência. Por outro lado, observa-se que, no estado de Sergipe, embora o número de contemplados tenha sido bem maior, a participação de alguns agentes políticos desvirtuou a essência do PNHR, constituindo, assim, um ponto negativo (FIG. 58).

ALAGOAS E SERGIPE
ARRANJO INSTITUCIONAL DO PNHR
2013-2014

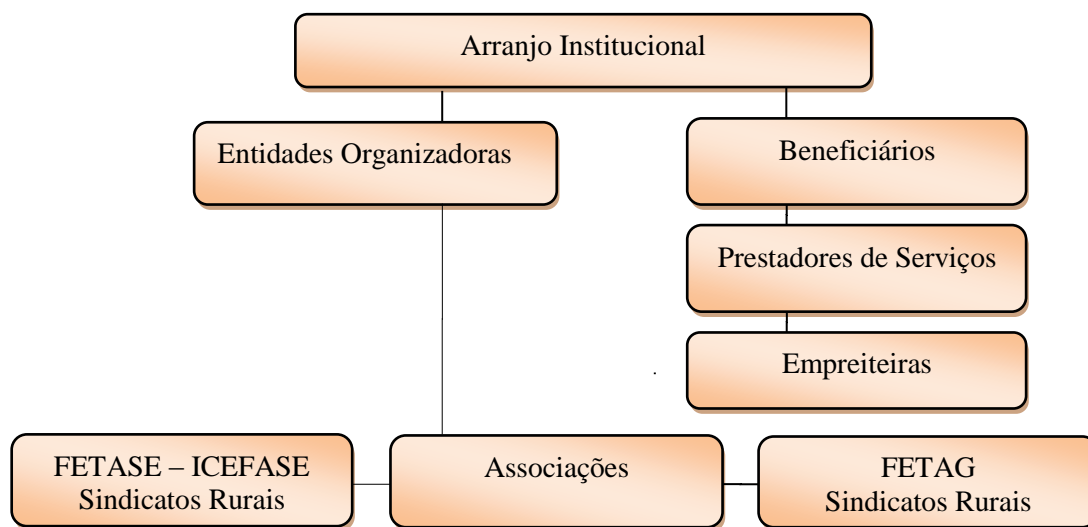


Figura 58: Organograma - Arranjo Institucional do PNHR em Alagoas e Sergipe.

Fonte: Trabalho de campo, 2013-2014.

Organização: Leide Reis.

Para dar celeridade à execução do programa, a FETAG tem a pretensão de trabalhar também com empresas particulares. O desafio no PNHR consiste em monitorar a execução das obras. Além disso, ficou comprovado que o quantitativo não se sobrepõe ao qualitativo, pois, apesar do número superior de unidades entregues em Sergipe, muitas casas construídas por empreiteiras foram edificadas com material de baixa qualidade e apresentaram problemas hidráulicos e estruturais. Desse modo, um dos desafios é dificultar a atuação de políticos no PNHR. Para tanto, a fiscalização deve ser eficiente, não somente por parte da sociedade civil organizada, mas, sobretudo, do poder público. A sugestão é que o PNHR seja amplamente divulgado e discutido, sobretudo no âmbito da política territorial, por ser um espaço em que se reúnem representantes da sociedade civil e do poder público. Urge vencer, ainda, o déficit de pessoal no âmbito da fiscalização das políticas públicas, sendo necessária, inclusive, a existência de supervisores de fiscais em várias instâncias, bem como é preciso que as penalidades sejam mais céleres e devidamente aplicadas para que o mau emprego do dinheiro público não seja naturalizado e nem se perpetuem os superfaturamentos e os desvios de finalidades, seja em qual for o programa social. Caso contrário, as irregularidades serão sempre minimizadas e toleradas, contribuindo com a ideia de que o futuro melhor é apenas uma promessa.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As tentativas para a redução da pobreza perpassam a premissa de que o desenvolvimento só é possível quando a sociedade dispõe de bem-estar, sendo este pautado na condição de ser feliz. Apesar de o conceito de felicidade ser individual, e, assim, portanto, relativo, uma sociedade feliz pode ser aquela que disponha de poucas necessidades, apesar de os meios de comunicação impulsionarem o desejo e o consumismo. Esse fato ainda pode ser observado no espaço rural, onde a vida simples e o sentimento de identidade fazem desse espaço um bom lugar para viver, mesmo que esteja desprovido de infraestrutura e serviços. Entretanto, a percepção também está atrelada à ausência de senso crítico, muitas vezes ocasionado pela baixa escolaridade, ou ainda por existir um comodismo em virtude das políticas de transferência de renda.

Nesse contexto, a geração de oportunidades é a chave para o desenvolvimento, estando atrelada principalmente à educação formal, à geração de renda, ao direito à saúde, à moradia e ao acesso à terra para a produção agrícola. As ações governamentais devem ter como base as políticas públicas articuladas, para que os resultados sejam exitosos e não produzam assimetrias entre os subespaços geográficos, uma vez que, no Brasil, o espaço rural dispõe de características diferentes entre as regiões. A política regional, na década de 1970, e a política territorial, na década de 2000, são exemplos de ações governamentais para reduzir as disparidades. No entanto, a primeira tentativa não logrou êxito, pois houve a descentralização das indústrias, mas não a descentralização de capital. A segunda ação, para além de focar na redução das desigualdades regionais, a partir da ideia de tratar os desiguais de forma desigual, fato observado no número superior de Territórios Rurais e da Cidadania nas regiões Amazônia e Nordeste, visa também dirimir a desigualdade intrarregional e intermunicipal.

Assim, o avanço e o caráter inovador das políticas foram trabalhar o desenvolvimento rural também na ótica do desenvolvimento territorial, em que o arranjo institucional funciona quando os membros do Colegiado Territorial estão articulados. A política dos Territórios Rurais e da Cidadania se distingue das anteriores por ter inserido a participação social, o que representa um grande avanço na construção da democracia. O Estado divide a gestão com a sociedade civil organizada e, mesmo que as críticas converjam para o argumento de que se trata de uma transferência de responsabilidade, a gestão compartilhada representa um avanço em um país em que os espaços de diálogo, muitas vezes, estão distantes da realidade do

pequeno agricultor. As plenárias dão voz para aqueles que mais necessitam. A política territorial gera oportunidades para as entidades e para os pequenos agricultores, na medida em que são geradas informações, havendo compartilhamento de ideias e planejamento de ações nas plenárias quanto aos diversos programas voltados para a agricultura familiar. Além disso, alguns programas governamentais estão condicionados à participação dos municípios nos territórios. Nesse sentido, a política tem caráter territorial por envolver representantes da sociedade civil organizada e do poder público de vários municípios, visando a solucionar os problemas de forma compartilhada, apesar de alguns terem maior poder de barganha para a materialização das ações, seja pelo dinamismo econômico anterior à política, ou em face da existência de entidades consolidadas, como, por exemplo, as cooperativas.

A tríade Estado, Sociedade e Espaço só pode ser compreendida a partir da ontologia, em que o primeiro advém do segundo, e o último é produzido, organizado e transformado a partir de contradições e consensos entre o Estado (em todas as suas esferas políticas) e a Sociedade. Nesse sentido, as instituições promovem ou não o desenvolvimento a partir dos seus arranjos, e, nesse ponto, as políticas públicas podem fazer a diferença, ao incluírem grupos ou pessoas, ou serem ineficientes quando as marginalizam. Para que qualquer modelo de arranjo institucional seja eficaz, é preciso existir imparcialidade na aplicação das punições, mediante irregularidades, caso contrário, o arranjo produzirá desequilíbrios. Não se pode pensar em desenvolvimento sem leis justas e imparciais. Qualquer tentativa de ascensão nacional será frustrada se mecanismos de mudanças sociopolíticas não forem implantados, sendo a educação um elemento gerador de oportunidades e de emancipação capaz de organizar a classe trabalhadora de baixa renda. Porém, a promoção intelectual é insuficiente para gerar ética e boas práticas de convivência, devendo-se, portanto, instituir leis que funcionem para todos, e que a educação no seu amplo sentido seja possível nos lares, hoje, desajustados, seja de ricos ou de pobres. A pressão popular e a ação de mediadores apolíticos podem contribuir para a mudança da cultura corrompida da política brasileira, mas, concomitantemente, a sociedade também deve ser reformulada, caso contrário o Brasil não sairá da condição fatídica de país em desenvolvimento, sendo que a lei sempre será fiscalizar os que fiscalizam, isto é, os desvios que tanto oneram os cofres públicos e, consequentemente, a sociedade, continuarão a existir fazendo sangrar uma população que ainda tenta encontrar o caminho para o desenvolvimento.

A instabilidade econômica causada por fatores internos, a exemplo da corrupção, ou por fatores externos, como as crises financeiras internacionais, é um fator desencadeante de desigualdade social e conflitos. Nesse diapasão, os Estados-nacionais tornam-se ineficientes

quando não atuam com previsibilidades, ou seja, quando não realizam reservas financeiras nos momentos de bonança para serem gastas nos momentos de crise, ressaltando que os Estados já não dispõem do controle total de suas economias, principalmente os países menos desenvolvidos, em virtude das especulações financeiras. No entanto, o Estado continua sendo o agente principal das mudanças socioespaciais, mesmo que a participação social seja crescente. As ideias socialistas há muito tempo permeiam os debates sobre a não existência de um ente regulador como o Estado, mas, até o momento, o que foi possível experimentar no Brasil foi o Estado máximo no regime militar, o Estado neoliberal, que foi relativamente mínimo, e o Estado Necessário da terceira via, aquele que não é nem mínimo e nem máximo, que buscou implantar políticas sociais para a classe mais baixa e marginalizada, não deixando de lado as relações capitalistas de produção.

Alguns programas sociais podem representar ações assistencialistas, mas também podem ser entendidos como ações emergenciais em face da complexidade de uma sociedade corrompida e dividida, em que a pobreza torna-se um mecanismo de troca. Ações emergenciais são necessárias diante do caos, o que não significa dizer que programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, devam ser permanentes. O limite temporal de execução deve ser estabelecido tendo em vista que a obrigatoriedade educacional do programa possibilita que jovens da família trabalhem e ajudem seus familiares, quebrando o ciclo da pobreza extrema. Além disso, existe a política educacional de acesso ao ensino superior através do sistema de cotas, que, apesar das contradições, sobretudo quanto à fragilidade da educação básica pública, também gera oportunidades para a população de baixa renda que nunca imaginou estudar em uma universidade, em especial a população do campo. Implantar políticas emergenciais enquanto os problemas estruturais são concomitantemente resolvidos é o grande trunfo para o país alcançar o desenvolvimento. As políticas territoriais implantadas no ano de 2003 dispõem de um diferencial das políticas precedentes: a inclusão do capital social. Nesse sentido, cooperação e desenvolvimento estão entrelaçados, mas somente capital social não é suficiente para dinamizar um espaço. É preciso incentivar a formação de capital humano através de uma educação eficaz para todos. Entretanto, apesar dos avanços, a população rural de muitos municípios ainda precisa de capacitação para poder ser inserida nos programas, ou, ao contrário, os benefícios serão sempre para os municípios com maior poder de barganha e com forte presença política. Assim, a abordagem sobre desenvolvimento perpassa a tese de que, quando muitos se tornam excluídos no campo ou na cidade, sem emprego, sem moradia, sem cidadania, os espaços tornam-se antidemocráticos porque não há oportunidades para todos.

Em face do déficit habitacional no Brasil, a política do PMCMV representa um ganho social muito grande. O PNHR é um avanço no âmbito da Política Nacional de Habitação porque as políticas habitacionais no país sempre foram voltadas para o espaço urbano. Apesar de a finalidade do PNHR não estar vinculada diretamente à geração de renda, esse programa pode reduzir o processo migratório, bem como proporcionar dignidade para aqueles que não dispunham de casa própria, principalmente os que moravam em casa de taipa. Portanto, não é uma política compensatória, porque as pessoas podem melhorar de vida e têm possibilidade de crescer economicamente. Embora seja um processo moroso, o modelo executado no estado de Alagoas apresenta avanços, existindo sincronia de informações entre as entidades organizadoras no estado, o que torna o processo mais transparente do que em Sergipe. Neste, embora haja irregularidades, o ponto positivo é o elevado número de unidades habitacionais. Porém, faz-se necessário fortalecer a Federação e os sindicatos para que os agentes políticos não capturem o programa para fins eleitorais. A sugestão é que aprimorem os mecanismos de monitoramento e que apliquem as punições sem parcialidade para aqueles que burlarem as regras, e isso se aplica a todas as políticas e ações sociais, porque a impunidade incentiva a continuidade das práticas ilícitas.

Apesar de não ter sido observado no estudo que a unidade habitacional propiciou o aumento da produção agrícola, é inegável que se trata de uma política necessária para que isso ocorra. Os beneficiários são os pequenos agricultores que não dispõem de capital para investir na atividade. Dessa forma, o PNHR tem como prioridade atender aos mais pobres dentro da heterogeneidade da agricultura familiar, bem como aos grupos produtivos socialmente excluídos. Do mesmo modo, o programa é uma agenda importante para o desenvolvimento rural, entendendo que a condição mínima para tal é o acesso aos bens básicos à vida, entre eles a moradia. Para além de um direito constitucional, ela é a condição elementar para que a cidadania seja uma realidade possível e para que os jovens permaneçam no campo e possam desenvolver suas atividades para o autossustento e/ou para os mercados. Assim, o domicílio, além de deixar de ser um sonho, que muitas vezes não é realizado, mesmo após anos de trabalho, representa a oportunidade de ter acesso a outros programas no meio rural, e, nesse sentido, um dos efeitos do PNHR é conceber a casa como fonte de geração de renda. Outro efeito está relacionado à possibilidade de se manter agricultor, porque, além do alimento na mesa, as pessoas precisam de moradia para se fixar no espaço rural. Obviamente, a residência por si só não atende às demandas da população rural, sobretudo do sertão nordestino, onde as deficiências socioespaciais são ampliadas em face do clima quente e seco, dificultando intensamente a prática agrícola e as condições de vida das pessoas, apesar de existirem os

caminhões-pipa e as cisternas. O espaço rural precisa de muito mais para constituir um espaço de vivência. Dotá-lo de infraestrutura, saneamento básico e serviços que possam atender à população é uma demanda urgente. Para tanto, é preciso vencer os obstáculos vinculados à política, na medida em que os centros urbanos são as vitrines para as eleições, enquanto que o rural é esquecido na maior parte do ano. Entretanto, o PNHR tem rebatimentos regionais diferenciados, pois, enquanto nos estados estudados o apoio é aos mais pobres do campo, na Região Sul as entidades são fortes e eficientes e já operacionalizam outros grupos. Com efeito, os três estados da Região Sul foram os primeiros a se mobilizar desde a implantação do PNHR.

A ideia que deve prevalecer é a de que o desenvolvimento só é possível a partir de ações articuladas, e um dos gargalos que precisa ser sanado com celeridade é a assistência técnica, pois esta é a base para que a maioria dos programas funcione. No entanto, a assistência técnica, no Brasil, ainda é deficiente em face da grande demanda, impedindo que muitos agricultores desenvolvam adequadamente suas atividades agrícolas ou possam ser inseridos nos programas governamentais, visto que precisam atender às exigências sanitárias e oferecer produtos de qualidade. A logística também é um desafio, pois alguns agricultores têm dificuldade quanto ao transporte e à entrega dos produtos, bem como em alguns municípios a ausência de cooperativas formalizadas impossibilita a inserção de agricultores nos programas. O custo elevado de produção e entrega pode não propiciar um bom retorno financeiro, mas é uma renda garantida, visto que o agricultor pode vender para os dois programas, além de permitir que ele continue comercializando com o atravessador, sem deixar de cumprir o contrato com os mercados institucionais.

Outro caráter inovador dos mercados institucionais é o incentivo à produção orgânica. As políticas públicas que incentivam a agricultura orgânica são de extrema importância para a geração de renda dos agricultores, bem como atendem aos princípios da segurança alimentar e da sustentabilidade ambiental e socioeconômica. Mas o grande desafio, em especial no Nordeste brasileiro, consiste nos mecanismos de ampliação da agricultura saudável e sustentável dentro da lógica capitalista, em que o mercado convencional proporciona lucro desde a compra de insumos até a comercialização. Há também dificuldade para a obtenção do selo de produtos orgânicos, devido à deficiência na assistência técnica. Desse modo, é preciso sanar os entraves e sensibilizar as pessoas quanto aos malefícios dos produtos químicos, mesmo diante dos imperativos do capitalismo. Nesse ponto, a política governamental adquire papel de destaque por incentivar a compra de produtos orgânicos por meio de acréscimo no valor de 30%.

A análise deve, pois, convergir para os efeitos que os programas produzem no espaço rural. A partir do estudo, foi possível verificar que, apesar da crescente participação dos agricultores nos mercados institucionais PAA e PNAE, ainda se constitui um número baixo, mediante o número de DAPs. No entanto, um dos fatores de desenvolvimento é a ação coletiva, e as políticas públicas voltadas para o espaço rural, a partir do ano de 2003, propiciam o fortalecimento dos sindicatos rurais, das associações e cooperativas, constituindo, assim, um importante avanço para que os agricultores se organizem e busquem autonomia. Os Territórios Rurais e de Cidadania são espaços importantes, nos quais os programas são discutidos e territorializados, a exemplo dos mercados institucionais. Inclusive, alguns membros de cooperativas fazem parte do Colegiado Territorial, demonstrando, deste modo, que existe articulação entre a política territorial e os programas sociais para o espaço rural. Além disso, o PAA e o PNAE promovem o fortalecimento do cooperativismo, a melhoria das condições de vida tanto dos produtores quanto dos recebedores dos programas e possibilitam a permanência dos agricultores no campo, pois, para além da garantia de renda, os mercados institucionais possibilitam, forçosamente, que eles produzam com qualidade e aprendam a se organizar independentemente da venda para os programas governamentais. Esse fato já é um caminho para a independência. Os programas também têm caráter inovador por incluir a agricultura familiar na busca por reduzir o déficit nutricional da população, entendendo que a iniciativa por si só não produz segurança alimentar, pois estamos a passos lentos na resolução desse problema. O fornecimento dos produtos agrícolas não tem como destino apenas as comunidades carentes. Com intuito de fortalecer a agricultura familiar, algumas instituições públicas também são atendidas pelo PAA. Além disso, os alunos têm a possibilidade de receber uma alimentação mais saudável tanto por ela ter menor nível de produtos químicos, ou nenhum, no caso dos orgânicos, quanto por ser uma alternativa ao alimento industrial.

O PNAE apresenta mais problemas do que o PAA, pois depende de vários fatores para que seu funcionamento seja satisfatório. Entre eles está a dificuldade quanto à logística para pronta entrega nas escolas, bem como muitas delas não estão estruturadas quanto à existência de refeitório, cozinha e local adequado para o acondicionamento dos produtos da agricultura familiar. Além disso, os baixos salários e o despreparo de algumas merendeiras também estrangulam a proposta de preparar merendas mais saudáveis, sendo mais fácil servir produtos industrializados prontos. O número de nutricionistas ainda é insuficiente para atender às escolas. Outra fragilidade do programa é o não cumprimento da aquisição mínima dos produtos da agricultura familiar por parte de alguns municípios, ou, ainda, a não realização da compra com o valor disposto no edital, ocasionando, assim, prejuízo para o produtor.

Observa-se também a necessidade de se construir um mecanismo para que as prefeituras realizem o pagamento às entidades fornecedoras mediante a entrega dos produtos e também não atrasem o pagamento.

Entretanto, apesar desses entraves e das irregularidades quanto aos desvios da merenda escolar em alguns estados brasileiros, inclusive nos estados de Alagoas e Sergipe, o programa é muito importante no atendimento à população mais vulnerável, para a qual, muitas vezes, a merenda escolar é o alimento principal do dia. O ideal seria que as pessoas tivessem renda suficiente para não dependerem dos programas governamentais, mas não é essa a realidade do país. Enquanto os problemas estruturais não forem resolvidos, as políticas públicas de cunho social precisam existir. Ao mesmo tempo em que a educação é um trunfo importante à geração de oportunidades e, conseqüentemente, ao desenvolvimento, também consiste em um dos mais graves entraves, pois ela depende de vários fatores para que o ensino-aprendizagem seja exitoso, entre eles a alimentação dos alunos. E, nesse sentido, o PNAE adquire papel de destaque, sendo reconhecido mundialmente.

Assim, os programas se imbricam na tentativa de assegurar a geração de renda aos agricultores através do PAA e da Alimentação Escolar, bem como contribuem para a segurança alimentar, sobretudo em relação à produção livre de produtos químicos e de atestados pela vigilância sanitária; ademais, beneficiam os alunos da escola pública através de uma alimentação mínima e mais segura, visando à melhoria da aprendizagem e à inclusão de milhares de pessoas na sociedade e no mercado de trabalho. Além disso, possibilitam que os agricultores disponham de uma renda segura, mesmo que pequena, e contribuem para que a circulação do dinheiro dinamize a economia local. Portanto, os mercados institucionais são políticas importantes para o desenvolvimento socioespacial. Contudo, produzir e transformar o espaço rural a partir da pequena agricultura ainda é um desafio. É necessário ajustar o arranjo institucional para que os desvios dos objetivos não sejam possíveis, ou, no mínimo, dificultados. Para tanto, é preciso que haja mais divulgação e transparência quanto à execução dos programas sociais, pois, além da gestão pública, cabe à sociedade fiscalizar e denunciar as irregularidades. Os programas sociais são bons, mas a fiscalização no Brasil ainda é muito deficiente. Além disso, a existência de leis frágeis e parciais, que geram a impunidade, contribui para que a ação governamental não promova desenvolvimento. Este só existirá quando a classe trabalhadora de baixa renda se organizar e quando as elites deixarem de ser corporativistas.

Enquanto isso, as mudanças serão realizadas paulatinamente, apesar da lógica capitalista. E, nesse contexto, a busca pela autonomia do pequeno agricultor perpassa o

grande gargalo da comercialização. Os mercados institucionais são importantes laboratórios para que as cooperativas do Nordeste se organizem e se fortaleçam, porque, diferentemente das cooperativas do Sul do Brasil, as nordestinas ainda estão a passos lentos. Entretanto, o número de DAPs jurídicas nos municípios alagoanos estudados é bastante superior ao número de DAPs nos municípios sergipanos analisados, denotando, assim, que o cooperativismo e o associativismo no estado de Alagoas estão mais avançados. Entretanto, apesar de algumas apresentarem arranjos operacionais eficientes, não podem estar apenas vinculadas aos editais dos mercados institucionais, criando, com isso, dependência. Uma das propostas é que as cooperativas socializem de forma mais profunda as suas experiências exitosas. As cooperativas devem fazer parte de espaços de diálogo, dando sugestões para disseminar as políticas públicas e demais atividades desenvolvidas, para que as experiências possam ser repetidas por outras entidades, propiciando, desse modo, melhores condições de vida para os pequenos agricultores e gerando renda, sobretudo se o produtor conseguir vender para os dois programas (PAA e PNAE). É preciso, também, que sejam criados mecanismos para ampliar a comercialização junto a outros mercados, como feiras livres e supermercados, dentro de uma cadeia curta de produção-comercialização.

A partir das perguntas da pesquisa foi possível concluir que a natureza das políticas dos mercados institucionais e do PNHR é estrutural e não conjuntural, pois o PAA e o PNAE estão vinculados à geração de renda e ao fortalecimento das cooperativas e associações, e o PNHR está relacionado à propriedade, sendo esta um fator material para a geração de renda no espaço rural a partir da agricultura. O PAA e o PNHR são segmentais, e o PNAE tem dupla abrangência (segmental e universal). A partir da pesquisa, foi possível observar que os programas analisados atingem o público-alvo, como também promovem o desenvolvimento socioespacial e contribuem para a autonomia do agricultor. Assim, confirmando as hipóteses do estudo, as políticas colaboram para o fortalecimento da agricultura familiar e do cooperativismo, bem como propiciam a promoção social a partir da Educação. Dessa forma, o Estado Necessário e o do Bem-estar social são modos operantes importantes para o desenvolvimento, devendo-se aprimorar o arranjo institucional.

Os efeitos do PNHR e dos mercados institucionais são positivos, entendendo-se que a renda e o domicílio são duas condições importantes para o agricultor permanecer no campo, apesar de a autonomia dele estar vinculada à comercialização. Capacitar os agricultores e os grupos produtivos rurais e fortalecer as cooperativas são dois caminhos para que o desenvolvimento rural seja possível. Atrelado à ação privada, o poder público municipal, estadual e federal deve trabalhar conjuntamente no sentido de viabilizar a comercialização dos

produtos agrícolas, além de promover a divulgação ampliada dos programas sociais. O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC/Campo) seria uma alternativa importante para que muitos agricultores pudessem se inserir nos mercados institucionais ou em outros mercados, bem como é dever do Estado solucionar um dos grandes entraves, que é a assistência técnica e extensão rural, devendo, portanto, ser uma prioridade na agenda governamental realizar concurso público e estruturar os órgãos de assistência técnica, pois, sem esse apoio, será mais difícil falar em desenvolvimento do espaço rural. Por fim, a ausência do selo de inspeção sanitária, seja municipal, estadual ou federal, também constitui um entrave para a comercialização. Muitos municípios não participam dos mercados institucionais em face da falta de abatedouro e frigorífico, ação também discutida nos Territórios da Cidadania, por ser uma via de acesso ao recurso do PROINF para adequação de abatedouros, construção de unidades de comercialização, compra de equipamentos ou aquisição de transporte para o escoamento adequado dos gêneros alimentícios da agricultura familiar. As assimetrias espaciais e territoriais nos estados também existem porque os municípios que não dispõem de produção acabam fortalecendo somente a economia de outros municípios ao comprarem os produtos, necessitando, portanto, capacitar e organizar os agricultores locais em cooperativas para que eles possam acessar os mercados institucionais, como também outros mercados, dando-lhes condições iniciais, seja através de subsídios financeiros ou não, para que produzam a partir da viabilidade do solo e do clima, ou, para além da vocação natural, com a ajuda de irrigação, e assim tenham renda e dinamizem a economia local. Dessa forma, não se pode pensar o rural ou um país desenvolvido sem a articulação de políticas públicas e sem o controle social. Obviamente, o atendimento a várias demandas ao mesmo tempo pode fragilizar a ação governamental por deficiência na fiscalização e no monitoramento, mas se os programas sociais não funcionarem concomitantemente, os resultados serão parciais, e o desenvolvimento rural não passará de um simples conceito.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo. In: **O futuro das regiões rurais**. 2ª Ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. p. 19-58.
- _____. **O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural**. Economia Aplicada – n° número 2, vol. IV: 379-397, abril/junho 2000.
- _____. **O futuro das regiões rurais**. 1ª edição. Porto Alegre: editora da UFRGS, 2003.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Políticas de governo e políticas de Estado: distinções necessárias**. Artigos, Democracia Representativa, 07/04/2016 Disponível em: <http://www.institutomillennium.org.br/> Acesso em: 20 de maio de 2016.
-
- ANDRADE, Gabriel Vieira Marx. **Política Habitacional Brasileira: Críticas ao Programa Minha Casa Minha Vida**. Rio de Janeiro: UFRJ/Escola Politécnica, 2012.
- ANDRADE, Manuel Correia de. **A terra e o homem no Nordeste: contribuição ao estudo da questão agrária no Nordeste**. 7ª edição. São Paulo: Cortez Editora, 2004. p. 35-59.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências**. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2000. 392p.
- BANCO DO NORDESTE. **Grupos e Linhas de Crédito PRONAF**. Julho/2016. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br> Acesso em: 02 de agosto de 2016.
- BASTOS, Fernando. **Ambiente institucional no financiamento da agricultura familiar**. São Paulo: Polis; Campinas, SP: Ceres – Centro de Estudos Rurais do IFCH – UNICAMP, 2006. P. 89-146.
- BECKER, Bertha K; EGLER, Claudio A. G. A emergência do Brasil como potência regional na economia-mundo. In: **Brasil: uma nova potência regional na economia-mundo**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010, p. 123-168.

BIANCHI, Álvaro. **O desenvolvimento desigual e combinado: a construção do conceito.** Pensamento Socialista em Movimento, 04 de Fevereiro de 2013. Disponível em: <http://<blogconvergencia.org>> Acesso em: 11 de fevereiro de 2014.

BLUM, Rubens. Agricultura familiar; estudo preliminar da definição, classificação e problemática. p. 58-104. In: TEDESCO, João Carlos (Org.). **Agricultura familiar: realidades e perspectivas.** 3ª ed. Passo Fundo: UPF, 2001. p. 57 – 104..

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade: para uma teoria geral da política.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, 173p.

BOLTER, Jairo Alfredo Genz; SCHNEIDER, Sergio; HAAS, Jaqueline Mallmann. O programa nacional de habitação rural como estratégia de inclusão e desenvolvimento rural. **In: Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil / Organizadores Catia Grisa e Sergio Schneider.** – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado.** 6ª edição revista e ampliada, São Paulo: Malheiros Editores, 1967.

BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil.** *Análise Social*, vol. XXIX (127), 1994 (3.º), 711-732.

_____. **La nueva política nacional de vivienda en Brasil: Desafíos y Limitaciones.** 35 *Revista de Ingeniería.* Universidad de los Andes. Bogotá D.C., Colombia. rev. ing. ISSN. 0121-4993. Julio - diciembre de 2011, pp. 88-94. Disponível em: <http://<www.periódicos.capes.gov.br>> Acesso em: 07 de jul de 2013.

BONNEMAISON, Joel. Viagem em torno do território. In: CORRÊA, Roberto Lobato; ROSENDAHL, Zeny (Org.). **Geografia Cultural: um século (3).** Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 2002.

BORON, Atílio A. Os “novos Leviatãs” e a *pólis* democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. **In: Pós- neoliberalismo II: que Estado para que democracia?** São Paulo: Vozes, 2001. p. 07-63.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico.** Tradução Fernando Tomaz. 16ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012. p. 8-15.

BOURDIN, Alain. **A questão local.** Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Marcos Antonio oliveira Fernandes, organização; Anne Joyce Angher, coordenação. 16ª ed. São Paulo: Rideel, 2010.

_____. **Decreto Lei nº 2.291 de 1986** - extinção do Banco Nacional de Habitação.

_____. **Financiamento habitacional**. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/> Acesso em: 15 de abril de 2016.

_____. **Lei 11.346 de 15 de setembro de 2006 – Segurança Alimentar**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br> Acesso e 07 de julho de 2016.

_____. **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006**: diretrizes para a formulação da política nacional da agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais. <http://www.planalto.gov.br> Acesso e 07 de julho de 2016.

BROEK, Jan O. M. **Iniciação ao Estudo da Geografia**. 2ªed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Programa Minha Casa Minha Vida & Programa Nacional de Habitação Rural**. 2012. Disponível em: www.fetape.org.br Acesso em: 10 de abril de 2016.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL/BRASIL. **Programa Nacional de Habitação Rural**. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br> Acesso em: 10 de maio de 2016.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALLETO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica**. 5ª edição. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

CARLEIAL, Liana Maria da Frota. A questão regional no Brasil contemporâneo. In: LAVINAS, L.; CARLEIAL, L.; NABUCO, M. R. **Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil**. São Paulo: Editora Hucitec, 1993. p. 35-58.

CASTRO, Iná Elias de. **O mito da necessidade: discurso e prática do regionalismo nordestino**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1992.

_____. O problema da escala. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo César da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (Org.). **Geografia: Conceitos e Temas**. 2 edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000. p. 117-140.

CASTRO, Josué de. **Geografia da fome - o dilema brasileiro: pão ou aço**. Rio de Janeiro: Edições Antares, 1984. p. 22.

CEPAL/GTZ. Descentralização, Desenvolvimento Local e Crise da Federação no Brasil. In: Proyecto CEPAL/GTZ: Desarrollo económico local e Descentralización en América Latina. Santiago, Chile, 2000. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org> Acesso em: 10 jul. 2016.

CHAYANOV, Alexander V. **La organización de la unidad económica campesina**. 1ª Ed. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión SAIC, 1974.

CHOMSKY, Noam. **Consentimento sem consentimento: a teoria e a prática da democracia**. Estudos Avançados 11 (29), 1997. 276 p.

COLISTETE, Renato Perim. **O desenvolvimentismo cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil**. Estudos Avançados 15 (41), 2001 p. 21-34

CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento. **Programa de Aquisição de Alimentos**. 2016. Disponível em: <http://www.conab.gov.br> Acesso em 20 de julho de 2016.

_____. **Manual de Operações da CONAB: Modalidade Compra com Doação Simultânea – CDS**. Setembro de 2014.

CONDRAF. Ministério do Desenvolvimento Agrário - Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF. **I Conferência nacional de desenvolvimento rural sustentável e solidário por um Brasil rural com gente: sustentabilidade, inclusão, diversidade, igualdade e solidariedade**. Documento base da etapa preparatória (versão com ajustes de redação). Brasília, 05 de novembro de 2007.

CONSEA/IICA/FAO. **Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: a experiência brasileira**. Brasília, novembro de 2009.

CORREIA, Roberto Lobato. **Região e organização espacial**. 8ª Ed. São Paulo: Ática, 2007.

COSTA, Wanderley Messias da. **O Estado e as políticas territoriais no Brasil**. 10ª ed. São Paulo: Contexto, 2001.

DALE, Ann; NEWMAN, Lenore. **Social Capital: a necessary and sufficient condition for sustainable community development?** Oxford University Press and Community Development Journal. 2008. Downloaded from <http://cdj.oxfordjournals.org> March 22, 2010.

DEMO, Pedro. **Pobreza Política**. Campinas: Autores Associados, 1994.

DINIZ, José Alexandre Felizola. **Geografia da agricultura**. 2ª edição. São Paulo: DIFEL, 1986.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Tradução José Silveira Paes, São Paulo: Global, 1984. 237 p.

FAO. **O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil: um retrato multidimensional - Relatório 2014**. Brasília, agosto de 2014. Disponível em: <http://www.fao.org.br> Acesso em 07 de julho de 2016.

FAVARETO, Arilson. **Agricultores, Trabalhadores: os trinta anos do novo sindicalismo rural no Brasil**. Revista Brasileira de Ciências Sociais - vol. 21 nº. 62, 2006.

_____. **Retrato das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil**. Documento de Trabajo N° 26 Programa Dinámicas Territoriales Rurales Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Favareto, A. 2009. “Retrato das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil”. Documento de Trabajo N° 26. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile. © Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

FNDE - Fundo nacional de Desenvolvimento da Educação. **Programa Nacional de Alimentação Escolar**, 2016. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br> Acesso em 01 de julho de 2016.

FONT, Joan Nogué; RUFÍ, Joan Vicente. A crise e a reestruturação do Estado-nação. In: **Geopolítica, identidade e globalização**. São Paulo: Annablume, 2006. p. 94-128.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. Tradução de Roberto Machado. 8ª ed. Rio de Janeiro: Graal, 1989.

FRANK, André Gunder. **Acumulação dependente e subdesenvolvimento: repensando a teoria de dependência**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1980. 259 p.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Ed. Fundo de Cultura, 1961. 268 p.

_____. **Economia do Desenvolvimento: curso ministrado na PUC-SP em 1975**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2008. 254 p.

_____. **Pequena Introdução ao Desenvolvimento: enfoque interdisciplinar**. 2ª Ed. São Paulo: Editora Nacional, 1981, p.15-22.

_____. **Um projeto para o Brasil**. 5ª edição. Rio de Janeiro: Editora Saga S.A., 1969. 133p.

FURTADO, Ribamar; FURTADO, Eliane. Modelos e instrumentos para gestão social dos Territórios: a experiência do IICA no Brasil, In: BACELAR, Tânia (et.al) **Gestão Social dos Territórios**. Brasília: IICA, Série desenvolvimento rural sustentável. 2009. V. 10 p. 71-94.

GEHLEN, Ivaldo. **Políticas Públicas e Desenvolvimento Social Rural**. São Paulo em Perspectiva, 18(2): 95-103, 2004.

GIDDENS, Anthony. **A terceira via e seus críticos**. Tradução de Ryta Vinagre. Rio de Janeiro: Record, 2001. 190p.

_____. **A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia**. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. 5ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2005. 173p.

_____. At the Heart of the Higher Education Debate. 01 de nov. de 1999. **Giddens defends third-way politics**. Disponível em: <http://www.timeshighereducation.co.uk> Acesso em: 01 de ago de 2013.

GODOY, Arilda Schmidt. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades**. RAE • v. 35 • n. 2 • Mar./Abr. 1995.

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. 8ª edição. Tradução de Luiz Mário Gazzaneo. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1991. 444 p.

GUANZIROLI, Carlos Enrique. **Experiências de desenvolvimento territorial rural no Brasil**. Economia – Texto para Discussão – 188, Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense, Maio/2006.

HAESBAERT, Rogério. Por uma outra regionalização: A região como artefato. In: ____
Regional-Global: dilemas da região e da regionalização na Geografia contemporânea.
 Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

HARTSHORNE, Richard. Divide-se a Geografia em Sistemática e Regional? In: ____
Propósitos e Natureza da geografia. Tradução original de Thomas Newlands Neto. 2ª Ed.
 São Paulo: Hucitec: Editora da Universidade de São Paulo, 1978.

HELFAND; Steven. Determinantes da pobreza. In: **Pobreza Rural: concepções, determinantes e proposições para a construção de uma agenda de políticas públicas.**
 Renato Maluf, Lauro Mattei, Silvia Zimmermann e Valdemar Wesz Junior, (autores); Carlos Miranda e Breno Tiburcio (organizadores). Brasília: IICA, 2011. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável: Edição Especial), 172 p. 58-59.

HESPANHOL, Rosângela Aparecida de Medeiros. **Programa de Aquisição de Alimentos: limites e potencialidades de políticas de segurança alimentar para a agricultura familiar.** *Soc. nat.*, Dez 2013, vol.25, no.3, p.469-483. ISSN 1982-4513.

HIRATA, Francini. “**Minha Casa Minha Vida**”: política habitacional e de geração de emprego ou aprofundamento da segregação urbana? *AURORA* ano III nº 4, Julho de 2009.

HOBBS, Thomas. **Leviatã, ou, Matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil.**
 São Paulo: Martin Claret, 2009, 489 p.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. **Estado e Políticas (Públicas) Sociais.** *Cadernos Cedes*, ano XXI, nº 55, novembro/2001. 12p.

IANNI, Octavio. **A formação do estado populista na América Latina.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1991. 162 p.

IBGE. **Censo Demográfico 2010.** Disponível em: <http://www.ibge.gov.br> Acesso em: 07 de julho de 2016.

_____. **Produção Agrícola Municipal 2014.** Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br> Acesso em: 07 de julho de 2016.

JAGUARIBE, Hélio. **Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político: uma abordagem teórica e um estudo do caso brasileiro.** Rio de Janeiro: Editora paz e Terra LTDA, 1969.

KAUTSKY, Karl. **A questão agrária**. 3ª ed. São Paulo: Proposta Editorial, 1980.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda: inflação e deflação**. Apresentação de Adroaldo Moura da Silva; Tradução de Mário R. da Cruz. São Paulo: Abril Cultural, 1983. 333p.

KRUGMAN, Paulo R. **A crise de 2008 e a economia da depressão**. Tradução Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 201.

LACLAU, Ernesto. **A razão populista**. Tradução Carlos Eugênio Marcondes de Moura. São Paulo: Três Estrelas, 2013. 383p.

LÊNIN, Vladimir Ilich. **Imperialismo: fase superior do capitalismo**. Tradução de Olinto Beckerman. 4ª ed. São Paulo: Global, 1987. 127p.

_____. **O Estado e a Revolução: o que ensina o marxismo sobre o Estado e o papel do proletariado na Revolução**. 2ª edição. São Paulo: Editora Hucitec, 1979, 153p.

LINDGREN, Carlos Ernesto da Silva. **Temas de planejamento**. Rio de Janeiro: Interciência, 1978.

LOCKE, John. **O segundo tratado sobre o governo civil**. São Paulo: Martin Claret, 2002.

LOPES, Eliano Sérgio de Azevedo; COSTA, José Eloízio da Costa. **Contradições, Avanços e Desafios na formação dos Territórios Rurais do Alto Sertão Sergipano e Agreste de Alagoas**. Aracaju: 2006. (Digitado). – Grupo de pesquisa Sobre Transformações no Mundo Rural/NPGeo/Universidade Federal de Sergipe.

MALUF, Renato; MATTEI, Lauro. Elementos para construção de uma agenda de políticas públicas para o enfrentamento da pobreza rural. In: **Pobreza Rural: concepções, determinantes e proposições para a construção de uma agenda de políticas públicas**. Renato Maluf, Lauro Mattei, Silvia Zimmermann e Valdemar Wesz Junior, (autores); Carlos Miranda e Breno Tiburcio (organizadores). Brasília: IICA, 2011. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável: Edição Especial), p. 15-26.

MAQUIAVEL, Niccolo. **O príncipe**. 18 ed., Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. 176p.

MARTINS, José de Souza. A sujeição da renda da terra ao capital e o novo sentido da luta pela Reforma Agrária. **Encontro com a Civilização Brasileira**, nº 22, 1981. P. 199-221.

_____. **Os camponeses e a política no Brasil: as lutas sociais no campo e seu lugar no processo político**. 3ª ed. Petrópolis: Vozes, 1986. 185p.

MARX, Karl. **Formações econômicas capitalistas**. Tradução João Maia, 7ª edição 2006. 1ª edição 1964. São Paulo: Editora Paz e Terra. 136p.

_____. **O Capital: crítica da economia política**. Tomo 1. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. 8ª edição. Petrópolis-RJ: Editora Vozes, 1998.

MCidades/CNPq. **Relatório Final: impactos sociais e econômicos na implantação de habitações rurais no nordeste a partir do PMCMV: sua importância para a agricultura familiar**. Edital 11/2012. Coordenador Prof. Dr. José Eloízio da Costa (DGE/PPGEO/UFS), abril de 2015. 93p.

MDA. **Número de DAP por município**. Disponível em: www.mda.gov.br

_____. **Declaração de Aptidão ao Pronaf**. Disponível em: <http://www.smap14.mda.gov.br/extratopf/PesquisaMunicipio.aspx> Acesso em: 15 de março de 2016.

_____. **Políticas públicas para agricultura familiar**. Outubro de 2013. 104p.

_____. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)**. Disponível em: <http://www.mda.gov.br> Acesso em: 29 de maio de 2016.

_____. **Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA)**. Disponível em: <http://www.mda.gov.br> Acesso em: 29 de maio de 2016.

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social. **Programa de Aquisição de Alimentos**. 2016. Disponível em: <http://www.mds.gov.br> Acesso em 20 de julho de 2016.

MELLO, João Manuel Cardoso de. **O capitalismo tardio: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira**. 1ª edição 1982. São Paulo: Editora Brasiliense S. A. 181p.

Ministério das Cidades. **Programa Minha Casa Minha Vida**. Disponível em: [http://<www.cidades.gov.br>](http://www.cidades.gov.br) Acesso em: 10 de maio de 2016.

Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação. **Déficit habitacional no Brasil 2007**. Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, Fundação João Pinheiro (FJP) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Projeto BRA/00/019 - Habitar Brasil – BID. 2009. 129p.

Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação. **Minha Casa Minha Vida Rural**. 29 de Março de 2016. Disponível em: [http://<www.cidades.gov.br>](http://www.cidades.gov.br) Acesso em: 10 de maio de 2016b.

Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação. **Plano Nacional de Habitação**. 2010. Disponível em: [http://<www.cidades.gov.br>](http://www.cidades.gov.br) Acesso em: 10 de maio de 2016.

Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação. **Programa Minha Casa Minha Vida**. 29 de Março de 2016. Disponível em: [http://<www.cidades.gov.br>](http://www.cidades.gov.br) Acesso em: 10 de maio de 2016a.

MONTESQUIEU. **O espírito das leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes, presidencialismo versus parlamentarismo**. 5ª edição. São Paulo: Saraiva, 1998.

MORAES, Antonio Carlos Robert. Estado e território numa perspectiva histórica. In: _____. **Território e História no Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Annablume, 2005. p. 51 – 60.

_____. **Geografia: pequena história crítica**. 7ª Ed. São Paulo: Editora Hucitec, 1987.

NAVARRO, Zander. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Estudos Avançados**, São Paulo, vol.15, n.43, p.83-100, Sept./Dec. 2001.

NEDET. **Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial**. Disponível em: [http://<portaldosnedets.info>](http://portaldosnedets.info) Acesso em: 27 de julho de 2016.

NORTH, Douglass C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Publicado pela primeira vez em 1990. 25ª edição. Reino Unido: Cambridge University Press, 2007. 152p.

NORTH, Douglass C. **The new institutional economics and development**. Washington University, St. Louis. Section I of this essay is drawn from the John R. Commons lecture given at the American Economic Association meetings in January 1992 and subsequently published in the American Economist (Spring 1992, pp 3-6) under the title "Institutions and Economic Theory". Disponível em: <http://www.deu.edu.tr> Acesso em: 27 de fevereiro de 2014.

_____. **Understanding the process of economic change**. New Jersey: Ed. Princeton University Press, 2005. 187p.

_____. **Institutions**. The Journal of Economic Perspectives, Vol. 5, No. 1. (Winter, 1991), pp. 97-112.

OLIC, Nelson Bacic; CANEPA, Beatriz. **Geopolítica da América Latina**. 2ª edição reformulada. São Paulo: Moderna, 2004. p. 25-30.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **A agricultura camponesa no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1991. 164 p. (Coleção Caminhos da Geografia).

OLIVEIRA, Francisco de. A questão regional: a hegemonia inacabada. **Revista Estudos Avançados**. Vol. 7, nº 18, maio/agosto/1993. p. 43-63.

_____. **As contradições do ão: globalização, nação, região, metropolização**. Novembro de 2004. Disponível em: www.mi.gov.br Acesso em 25 de Agosto de 2012.

_____. **Elegia para uma Re(li)gião**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

_____. **Crítica à razão dualista: o ornitorrinco**. São Paulo: Bomtempo Editorial, 2003. 150p.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **O Estado Necessário para a democracia possível na América Latina**. Secretaria de Assuntos Políticos da Organização dos Estados Americanos, "Agenda sobre a Estatalidade para a Democracia na América Latina". Versão de 29 de janeiro de 2009. Disponível em: www.plataformademocratica.org acesso em: 20 de abril de 2016. 29p.

PNAD/IBGE - **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - Segurança Alimentar 2013**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br> Acesso em: 07 de julho de 2016.

PNUD. **Atlas Brasil 2013** - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

PNUD/BRASIL. **Desenvolvimento Humano**. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Disponível em: <http://www.pnud.org.br> Acesso em: 04 de fev. de 2014.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. Tradução de Maria Cecília França. São Paulo: Editora Ática, 1993. p. 11-66.

RATZEL, Friedrich. O povo e o seu território. In: RATZEL, Friedrich. **Geografia Política**. Título original: Politische Geographie. 1897. Tradução Fátima Murad e Denise Bottman. São Paulo: Ática, 1999 p. 73-82.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens; precedido de discurso sobre as ciências e as artes**. 3ª ed. São Paulo; Martins Fontes, 2005.

_____. **O contrato social: princípios do direito político**. 4ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 2006, 186p.

ROVER, Oscar José; MUNARINI, Paulo Roberto. **A Política de Habitação Rural e o Desenvolvimento da Agricultura Familiar**. Revista katálisis, Florianópolis, V. 13, n 2, p. 260-269, jul./dez. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.com.br> Acesso em: 01 jul. 2013.

RUTTEN, Roel; BOEKEMA, Frans **Regional Social Capital: embeddedness, innovation networks and regional economic development**. Received 10 July 2006; received in revised form 9 February 2007; accepted 1 May 2007 In: Technological Forecasting & Social Change 74 (2007) 1834–1846.

SACHS, Ignacy. Brasil rural: da redescoberta à invenção. **Estudos Avançados**, São Paulo, vol.15, n.43, p.75-82, Sept./Dec. 2001.

_____. **Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004. 152 p.

SANTOS, Aldeci Figueiredo; ANDRADE, José Augusto de. **Delimitação e regionalização do Brasil Semiárido - Sergipe**. Aracaju: UFS, 1992. 232p.

SANTOS, Leide Maria Reis dos. **A política de desenvolvimento dos Territórios Rurais: uma leitura preliminar no agreste de Alagoas**. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão-SE, 2009. 146f.

SANTOS, Manoel José dos. **Projeto alternativo de desenvolvimento rural sustentável**, 2001. Capes.

SANTOS, Maria João Nicolau. **A Gestão de recursos humanos: teorias e práticas**. Sociologias, Porto Alegre, ano 6, nº 12, jul/dez 2004, p. 142-158.

SANTOS, Milton. **Espaço e Método**. São Paulo, Nobel, 1997.

_____. O espaço geográfico, um híbrido. In: SANTOS, Milton. **A natureza do espaço. Técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 2006.

_____. **Por uma Geografia Nova: da crítica da Geografia a uma Geografia crítica**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002. p. 261-267.

_____. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 19 edição. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Record, 2010. 174p.

SARAIVA, Elisa Braga et al. **Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Ciênc. saúde coletiva, Abr 2013, vol.18, no.4, p.927-935. ISSN 1413-8123.

SAWAYA, Ana Lydia. Políticas públicas: pontos de método e experiências. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 20, n.56, p.131-148, Jan/Apr. 2006.

SCHNEIDER, Sérgio. A pluriatividade no meio rural brasileiro: características e perspectivas para investigação. Publicado em GRAMMONT, Hubert Carton de e MARTINEZ VALLE, Luciano (Comp.). (Org.). **La pluriactividad en el campo latinoamericano**. 1ª ed. Quito/Equador: Ed. Flacso - Serie FORO, 2009b, v. 1, p. 132-161. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/> Acesso em: 08 de outubro de 2014.

_____. Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 99-122, 2003.

SDT/MDA. **Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de Territórios Rurais.** Série Documentos Institucionais, Brasília – DF – Brasil, 2005.

SEMA. **Secretaria do Meio Ambiente. O que são políticas públicas.** Disponível em: <<http://www.meioambiente.pr.gov.br>> Acesso em: 22 abr. 2015.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade.** Tradução Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doniselli Mendes. São Paulo: Companhia da Letras, 2000. 172p.

SHAKESPEARE. In: D'ALBUQUERQUE, A. Tenório. **Dicionário de Citações.** Volume VIII: S a Z -Shakespeare. 2ª edição. São Paulo: Editora Conquista. p. 1594.

SICSÚ, João. **Dez anos que abalaram o Brasil. E o futuro?** Os resultados, as dificuldades e os desafios dos governos de Lula e Dilma. 1ª Ed. São Paulo: Geração Editorial, 2013. 130p.

SILVA, José Graziano da. **O que é questão agrária.** 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas.** Volume I. Tradução de Luiz João Baraúna. 3ª Ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988a. 286 p. (obra escrita em 1976 em inglês).

_____. **A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas.** Volume II. Tradução de Luiz João Baraúna. 3ª Ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988b. p. 7-10.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SOUZA, Marcelo José Lopes de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo César da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (Org.). **Geografia: Conceitos e Temas.** 2 edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000. p.77-116.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade.** Políticas Públicas - O Papel das Políticas Públicas © 2002 - AATR-BA. 11p.

TOURAINE, Alain. **O que é democracia?** Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1996.

TROTSKY, Leon. **História da revolução Russa**. Tradução de Diego de Siqueira. Tomo Um. São Paulo: Sundermann, 2007. p. 10-29.

UTZ, Arthur. **Entre o Neoliberalismo e o Marxismo: uma Filosofia de Caminhos Alternativos**. Tradução de Edwino Aluysius Royer. São Paulo: EPU - Ed. da Universidade de São Paulo, 1981. 155 p.

VASCONCELOS, Ramon Oliveira. **Modernização da agricultura familiar em Sergipe: impasses e desafios da horticultura irrigada no Agreste de Itabaiana**. 2013, 219 f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal de Sergipe São Cristóvão-SE, 2013.

VEBLEN, Thorstein Bunde. **A teoria da classe ociosa: um estudo econômico das instituições**. Tradução de Olivia Krähenbühl. São Paulo: Abril Cultural, 1983. 181p.

VEIGA, José Eli da. O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento. **Estudos Avançados**, São Paulo, vol.15, n.43, p.101-119, Sept./Dec. 2001.

_____. **Seminário sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável**. Fortaleza – CE DIRETRIZES PARA UMA NOVA POLÍTICA AGRÁRIA 1998 Prof.Tit. Economia/FEA/USP & Presidente do Procam/USP zeeli@usp.br 03/11/98 p. 01-23, NEAD.

VELOSO, Raul. **Programa Roda Viva**. TV Cultura. 27 de junho de 2016.

VESENTINI, José William. **Nova ordem, imperialismo e geopolítica global**. Campinas-SP: Papirus, 2003. p. 71-106.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. **Raízes históricas do campesinato brasileiro**. XX Encontro Anual da ANPOCS, GT 17. Processos Sociais Agrários, Caxambu-MG, Outubro/1996. p. 01-33.

WEFFORT, Francisco Correia. **O populismo na política brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980. p. 15-78.

WESTWOOD, Andy. **Localism, social capital and the ‘Big Society’**. Local Economy, 2011.

WU, Xun et al. **Guia de Políticas Públicas: gerenciando processos** / Xun Wu, M. Ramesh, Michael Howlett, Scott Fhtzen; traduzido por Ricardo Avelar de Souza. Brasília: Enap, 2014. 160p.

APÊNDICES

APÊNDICE A



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

MERCADOS INSTITUCIONAIS

PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Instituição: _____

Nome: _____

Cargo/Função: _____

Data: _____

1. Qual é o tempo de ação da política pública?
2. De quem foi a iniciativa para a execução do programa?
3. Como a política chegou à cooperativa/associação?
4. Quais são os critérios e como funciona?
5. Qual é a relação com a prefeitura?
6. Qual o número de beneficiários?
7. Quem são os produtores?
8. Quem são os beneficiários?
9. Quais são as modalidades do PAA desenvolvidas pela cooperativa/associação?
10. Quais são os produtos destinados ao PAA e/ou PNAE?
11. Quais são as metas de fortalecimento da cadeia produtiva?
12. Qual é o alcance da política? Universal, setorial...?
13. Há influência política? Qual?
14. Quais são os mais frequentes fatores que impedem que algumas famílias, grupos e/ou municípios sejam inseridos no programa?
15. Como ocorre o repasse do recurso?
16. Qual instituição é responsável pela prestação de contas?

17. Há dificuldades quanto aos aspectos sanitários e ambientais?
18. Há incentivo para a produção orgânica visando a segurança alimentar e nutricional ou existe resistência?
19. Qual o nível de satisfação dos beneficiários?
20. Quais são os pontos positivos e os pontos negativos?
21. Como você avalia o programa e quais as sugestões para melhorar os procedimentos?

APÊNDICE B



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

MERCADOS INSTITUCIONAIS PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA)

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Instituição: _____

Nome: _____

Cargo/Função: _____

Data: _____

1. Quais são as modalidades do PAA desenvolvidas pela CONAB?
2. Qual é o tempo de ação do PAA em Sergipe?
3. Quais são os municípios que participam ou participaram do programa?
4. Os agricultores podem participar de forma individual ou somente de forma coletiva?
5. Todos os fornecedores são agricultores familiares?
6. Quem são os beneficiários (recebedores)?
7. Quais são os produtos destinados ao PAA?
8. Quais são os mais frequentes fatores que impedem que algumas famílias, grupos e/ou municípios sejam inseridos no programa?
9. Há dificuldades quanto aos aspectos sanitários e ambientais?
10. Há incentivo para a produção orgânica visando à segurança alimentar e nutricional ou existe resistência?
11. Cresceu muito em volume de recurso desde a sua implantação?
12. Como ocorre o repasse do recurso para os fornecedores?
13. O repasse do recurso está vinculado à prestação de contas?
14. Como é realizada a prestação de contas e quem as analisa?
15. Quais são as penalidades para as entidades que não prestam contas?
16. Vocês fiscalizam se os trâmites legais estão sendo seguidos pelas entidades organizadoras?
17. Há possibilidade de a entidade burlar a quantidade de unidades entregues pelos fornecedores?

18. Alguma entidade já foi excluída ou processada judicialmente por irregularidades?
19. Vocês têm conhecimento se os fornecedores melhoraram de vida?
20. Qual é o alcance do programa?
21. Há influência política?
22. Quais são os pontos positivos e os pontos negativos do PAA?
23. Quais as sugestões para melhorar os procedimentos?

APÊNDICE C

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO DIRETORIA DE AÇÕES EDUCACIONAIS – DIRAE COORDENAÇÃO GERAL DO PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – CGPA

ALAGOAS

**Entidades Executoras que não adquiriram gêneros alimentícios diretamente
da agricultura familiar para o PNAE**

Ano Exercício: 2014

Nº	Entidade Executora	Valor Transferido	Valor – aquisições da agricultura familiar	Percentual
01	Pref Mun de Campestre	R\$ 171.972,00	R\$ -	0,00%
02	Pref Mun de Canapi	R\$ 473.544,00	R\$ -	0,00%
03	Pref Mun de Carneiros	R\$ 231.278,40	R\$ -	0,00%
04	Pref Mun de Inhapi	R\$ 130.410,00	R\$ -	0,00%
05	Pref Mun de Japaratinga	R\$ 127.536,00	R\$ -	0,00%
06	Pref Mun de Joaquim Gomes	R\$ 324.544,00	R\$ -	0,00%
07	Pref Mun de Maceió	R\$ 4.267.994,40	R\$ -	0,00%
08	Pref Mun de Marechal Deodoro	R\$ 919.198,80	R\$ -	0,00%
09	Pref Mun de Mata Grande	R\$ 556.144,00	R\$ -	0,00%
10	Pref Mun de Monteirópolis	R\$ 150.832,00	R\$ -	0,00%
11	Pref Mun de Ouro Branco	R\$ 366.174,00	R\$ -	0,00%
12	Pref Mun de Penedo	R\$ 681.456,00	R\$ -	0,00%
13	Pref Mun de Piacabucu	R\$ 321.354,00	R\$ -	0,00%
14	Pref Mun de Porto Real do Colégio	R\$ 343.758,00	R\$ -	0,00%
15	Pref Mun de Roteiro	R\$ 244.034,00	R\$ -	0,00%
16	Pref Mun de Traipu	R\$ 737.622,00	R\$ -	0,00%
17	Secretaria de Estado da Educação/AL	R\$ 11.532.509,60	R\$ -	0,00%

Fonte: FNDE, 2016.

Organização: Leide Reis.

APÊNDICE D

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO DIRETORIA DE AÇÕES EDUCACIONAIS – DIRAE COORDENAÇÃO GERAL DO PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – CGPA

SERGIPE

**Entidades Executoras que não adquiriram gêneros alimentícios diretamente
da agricultura familiar para o PNAE**

Ano Exercício: 2014

Nº	Entidade Executora	Valor Transferido	Valor – aquisições da agricultura familiar	Percentual
01	Pref Mun de Amparo de São Francisco	R\$ 39.536,00	R\$ -	0,00%
02	Pref Mun de Barra dos Coqueiros	R\$ 232.074,00	R\$ -	0,00%
03	Pref Mun de Brejo Grande	R\$ 142.290,00	R\$ -	0,00%
04	Pref Mun de Capela	R\$ 566.208,00	R\$ -	0,00%
05	Pref Mun de General Maynard	R\$ 40.194,00	R\$ -	0,00%
06	Pref Mun de Gracho Cardoso	R\$ 70.776,00	R\$ -	0,00%
07	Pref Mun de Macambira	R\$ 104.904,00	R\$ -	0,00%
08	Pref Mun de Malhada dos Bois	R\$ 77.200,00	R\$ -	0,00%
09	Pref Mun de Pinhão	R\$ 98.128,00	R\$ -	0,00%
10	Pref Mun de Santana do São Francisco	R\$ 154.494,00	R\$ -	0,00%
11	Pref Mun de São Francisco	R\$ 65.808,00	R\$ -	0,00%
12	Pref Mun de Telha	R\$ 72.016,00	R\$ -	0,00%

Fonte: FNDE, 2016.

Organização: Leide Reis.

ANEXOS

ANEXO A

PAA 2015: COOPERAL

A14 **RURAL** GAZETA DE ALAGOAS, 08 de maio de 2015, sexta-feira

AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS. 123 agricultores familiares de Arapiraca participam do programa

COOPERAL LANÇA PAA 2015

DA EDITORIA

A Cooperativa dos Produtores Rurais de Arapiraca (Cooperal) lançou nesta semana o projeto do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) 2015, que possui participação da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab). A assinatura com os produtores ocorreu na Casa da Cultura do município de Arapiraca, na última segunda-feira (04).

Este é o quinto projeto do PAA realizado pela Cooperal. Em 2015, serão beneficiados 123 agricultores familiares associados à cooperativa com o total de R\$ 998 mil, valor que será usado

na compra dos produtos.

"Começamos com 23 cooperados, hoje temos 123 e cada agricultor vende quase R\$ 8 mil pelo PAA. A participação no projeto ajuda a escoar a produção desses agricultores. A Conab quem faz a compra da produção e faz a doação para associações de bairro, creches, hospitais, entidades carentes", explica a presidente da Cooperal, Maria José.

A cooperativa aguarda agora que a Conab deposite o valor total do projeto para iniciar a compra dos produtos. A previsão para começo das compras é até o final de maio.

DIVULGAÇÃO



Lançamento do projeto foi realizado na segunda (04), em Arapiraca

ANEXO B
EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO Nº 02/2016



GOVERNO DO ESTADO DE SERGIPE
SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO Nº 02/2016		
PROCESSO DE SELEÇÃO PÚBLICA PARA AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS ATRAVÉS DA CONTRATAÇÃO DE GRUPOS FORMAIS DA AGRICULTURA FAMILIAR.		
O GOVERNO DO ESTADO DE SERGIPE, através da Secretaria de Estado da Educação - SEED , TORNA PÚBLICO para conhecimento dos interessados que acolherá propostas de preços para AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS sob a modalidade Chamamento Público para atendimento ao Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE.		
OBJETO: Aquisição de gêneros alimentícios oriundos da Agricultura Familiar para a alimentação escolar de acordo com as especificações técnicas constante neste edital.		
AÇÕES	DIA	HORÁRIO
DATA PARA APRESENTAÇÃO DAS PROPOSTAS DE HABILITAÇÃO E DOS PROJETOS DE VENDA, ABERTURA DOS ENVELOPES E DIVULGAÇÃO DOS HABILITADOS.	07/06/2016	10h00min
RECEBIMENTO DAS AMOSTRAS DOS ALIMENTOS PARA ANÁLISE	08/06/2016 e 09/06/2016	Das 07h00min às 13h00min
DIVULGAÇÃO DOS RESULTADOS DAS ANÁLISES	10/06/2016	17h00min
DIVULGAÇÃO DO RESULTADO FINAL	14/06/2016	17h00min
O presente procedimento reger-se-á pelas normas constantes na Lei 11.947, de 16 de junho de 2009, Resolução FNDE/MEC Nº 26, de 17 de Junho de 2013, e Resolução/CD/FNDE nº 4, de 2 de Abril de 2015, conjuntamente com as regras gerais e especiais previstas neste Edital.		
FORMALIZAÇÃO DE CONSULTAS E EDITAL: - www.seed.se.gov.br Rua Gutemberg Chagas, 169, DIA, CEP: 49040-780 Tel: 3194-3259		
LOCAL: - www.seed.se.gov.br		



**GOVERNO DO ESTADO DE SERGIPE
SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO**

EDITAL

CHAMAMENTO PÚBLICO Nº. 02/2016

O GOVERNO DO ESTADO DE SERGIPE, através da Secretaria de Estado da Educação – SEED, TORNA PÚBLICO para conhecimento dos interessados o presente Edital e convidam os Grupos Formais e Informais da Agricultura Familiar a apresentarem propostas de preços para AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS sob a modalidade Chamamento Público, para atendimento ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, em conformidade com a Lei nº.11.947 de 16 de junho de 2009, a Resolução/CD/FNDE nº. 26 de Junho de 2013 e Resolução/CD/FNDE nº 4, de 2 de Abril de 2015, conforme especificações técnicas detalhadas constantes deste Edital e seus anexos.

1. OBJETO:

A presente Chamada Pública tem por objeto a aquisição de gêneros alimentícios pereíveis e não pereíveis produzidos por Agricultores Familiares e Empreendedores Familiares Rurais, conforme §1º do art.14 da Lei nº.11.947/2009 Resolução/CD/FNDE nº. 26 de Junho de 2013 e Resolução/CD/FNDE nº 4, de 2 de Abril de 2015, destinadas a Alimentação Escolar dos alunos da educação básica da SEED, conforme quadro abaixo, cuja as especificações técnicas estão detalhadas constantes do Anexo I deste edital:

LOTE	PRODUTO	Unidade (KG/L)	Quantidade	Preço de Aquisição
01	Farinha de Mandioca Torrada	KG	4.349	R\$ 4,68
02	Fruta in Natura – Abacaxi	KG	14.978	R\$ 2,90
03	Fruta in Natura – Banana Prata	KG	7.698	R\$ 3,50
04	Fruta in natura – Laranja média	KG	54.998	R\$ 1,25
05	Fruta in natura – Mamão Papaia	KG	48.118	R\$ 2,62
06	Fruta in natura – Melancia	KG	81.674	R\$ 1,67
07	Fruta in natura – Tangerina	KG	55.551	R\$ 3,10
08	Iogurte Sabores Salada De Frutas, Morango e Ameixa	L	82.191	R\$ 6,03
09	Legume in natura – Abóbora de Leite	KG	16.087	R\$ 4,12
10	Legume in natura – Pimentão verde	KG	17.799	R\$ 4,12
11	Milho Verde in natura em espiga	KG	580	R\$ 2,85
12	Queijo mussarela fatiado	KG	7.883	R\$ 19,15
13	Raízes e tubérculos in natura – Batata Doce	KG	29.000	R\$ 2,50
14	Raízes e tubérculos in natura – Inhame	KG	28.872	R\$ 7,12
15	Néctar de Fruta pronto pra beber, embalagem Tetrapak sabores Goiaba e Maracujá	L	200.000	R\$ 5,04
16	Verdura in natura – Alface	KG	2.454	R\$ 4,95

2.0. DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA:

As despesas decorrentes da presente Chamada Pública correrão à conta das seguintes dotações orçamentárias:

PROG. ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – PNAE

Unidade Orçamentária	18101 - Secretaria de Estado da Educação
Fonte de Recursos	0205 - Transferências Diretas - Educação
Programa de Trabalho	12.361.0007
	12.362.0007
Ação (Projeto /	0071 – Alimentação Escolar do Ensino Fundamental



**GOVERNO DO ESTADO DE SERGIPE
SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO**

Atividade)	0075 – Alimentação Escolar do Ensino Médio 0173 - Desenvolvimento do Projovem Campo 0243 - Desenvolvimento do Projovem Urbano
Elemento de Despesa	3.3.90.30 - Material de Consumo

3.0. DOS PARTICIPANTES

Poderão participar dessa Chamada Pública fornecedores da Agricultura Familiar e Empreendedores Familiares Rurais, detentores da Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – DAP Física e/ou Jurídica, conforme a Lei da Agricultura Familiar nº 11.326, de 24 de julho de 2006, e enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, organizados em grupos formais.

4.0. HABILITAÇÃO DO FORNECEDOR

4.1. Os Fornecedores da Agricultura Familiar poderão comercializar sua produção agrícola na forma de Grupos Informais e Grupos Formais.

4.2. ENVELOPE Nº 01 - HABILITAÇÃO DO GRUPO INFORMAL

O Grupo Informal deverá apresentar no Envelope nº 01, os documentos abaixo relacionados, sob pena de inabilitação:

- I - a prova de inscrição no Cadastro de Pessoa Física - CPF;
- II - o extrato da DAP Física de cada agricultor familiar participante, emitido nos últimos 60 dias;
- III - o Projeto de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar e/ou Empreendedor Familiar Rural para Alimentação Escolar com assinatura de todos os agricultores participantes;
- IV - a prova de atendimento de requisitos previstos em lei específica, quando for o caso;
- V - a declaração de que os gêneros alimentícios a serem entregues são produzidos pelos agricultores familiares relacionados no projeto de venda.

4.3. ENVELOPE Nº 01 - HABILITAÇÃO DO GRUPO FORMAL

O Grupo Formal deverá apresentar no Envelope nº 01, os documentos abaixo relacionados, sob pena de inabilitação:

- I - a prova de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ;
- II - o extrato da DAP Jurídica para associações e cooperativas, emitido nos últimos 60 dias;
- III - a prova de regularidade com a Fazenda Federal, relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS;
- IV - as cópias do estatuto e ata de posse da atual diretoria da entidade registrada no órgão competente;
- V - o Projeto de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar;
- VI - a declaração de que os gêneros alimentícios a serem entregues são produzidos pelos associados/cooperados;
- VII - a declaração do seu representante legal de responsabilidade pelo controle do atendimento do limite individual de venda de seus cooperados/associados.
- VIII - a prova de atendimento de requisitos previstos em lei específica, quando for o caso;

4.4. ENVELOPE Nº 02 - PROJETO DE VENDA



**GOVERNO DO ESTADO DE SERGIPE
SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO**

4.4.1. No Envelope nº 02 os Grupos Informais ou Grupos Formais deverão apresentar o Projeto de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar conforme Anexo II (modelo da Resolução FNDE nº 04/2015).

4.4.2. A relação dos proponentes dos projetos de venda será apresentada em sessão pública e registrada em ata na data e horário descritos no preâmbulo deste Edital. O resultado da seleção será publicado na data e horário descritos no preâmbulo deste Edital.

4.4.3 - O(s) projeto(s) de venda a ser(em) contratado(s) será(ão) selecionado(s) conforme critérios estabelecidos pelo art. 25 Resolução FNDE/MEC Nº 26, de 17 de Junho de 2013 e/c Resolução/CD/FNDE nº 4, de 2 de Abril de 2015.

4.4.4. Devem constar nos Projetos de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar o nome, o CPF e nº da DAP Física de cada agricultor familiar fornecedor quando se tratar de Fornecedor Individual ou Grupo Informal, e o CNPJ E DAP jurídica da organização produtiva quando se tratar de Grupo Formal.

4.4.5. Na ausência ou desconformidade de qualquer desses documentos constatada na abertura dos envelopes poderá ser concedido abertura de prazo para sua regularização de 48 (quarenta e oito) horas, conforme análise da Comissão Julgadora da Habilitação.

5. CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS

5.1. Para seleção, os projetos de venda habilitados serão divididos em: grupo de projetos de fornecedores locais, grupo de projetos do território rural, grupo de projetos do estado, e grupo de propostas do País.

5.2. Entre os grupos de projetos, será observada a seguinte ordem de prioridade para seleção:

- I - o grupo de projetos de fornecedores locais terá prioridade sobre os demais grupos.
- II - o grupo de projetos de fornecedores do território rural terá prioridade sobre o do estado e do País.
- III - o grupo de projetos do estado terá prioridade sobre o do País.

5.3. Em cada grupo de projetos, será observada a seguinte ordem de prioridade para seleção:

- I - os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas, não havendo prioridade entre estes;
- II - os fornecedores de gêneros alimentícios certificados como orgânicos ou agroecológicos, segundo a Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003;
- III - os Grupos Formais (organizações produtivas detentoras de Declaração de Aptidão ao PRONAF - DAP Jurídica) sobre os Grupos Informais (agricultores familiares, detentores de Declaração de Aptidão ao PRONAF - DAP Física, organizados em grupos); Caso a SEED não obtenha as quantidades necessárias de produtos oriundos do grupo de projetos de fornecedores locais, estas deverão ser complementadas com os projetos dos demais grupos, em acordo com os critérios de seleção e priorização citados nos itens 5.1 e 5.2.

5.4. No caso de empate entre grupos formais, terão prioridade organizações com maior porcentagem de agricultores familiares e/ou empreendedores familiares rurais no seu quadro de sócios, conforme DAP Jurídica.

5.5. Em caso de persistir o empate, será realizado sortício ou, em havendo consenso entre as partes, poderá optar-se pela divisão no fornecimento dos produtos a serem adquiridos entre as organizações finalistas.

6.0. DAS AMOSTRAS PARA AVALIAÇÃO DOS PRODUTOS



**GOVERNO DO ESTADO DE SERGIPE
SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO**

6.1. Ao término da etapa de Habilitação, os proponentes classificados em primeiro lugar em cada lote deverão apresentar na data e horário descritos no preâmbulo deste Edital 01 (uma) amostra por produto cotado, na embalagem secundária especificada devidamente etiquetada.

6.2. As amostras deverão ser entregues com etiquetas, apostas em local que não prejudique a identificação dos dados do produto, contendo as seguintes informações: nome do agricultor e/ou cooperativa/associação, número e descrição do produto cotado. Não serão aceitas amostras entregues via correio ou postagem aérea, considerando que os proponentes deverão preencher e assinar o protocolo de entrega de amostras.

6.3. As amostras deverão ser entregues no Departamento de Alimentação Escolar – DAE, Gerência de Nutrição, situado à Avenida São Paulo, S/N, Bairro José Conrado Araújo, Aracaju / SE (em frente ao DER), telefones (79) 32538002 e (79) 32538005, impreterivelmente no horário especificado acima, para análise pelo Núcleo de Promoção de Qualidade – NPQ, que emitirá pareceres técnicos quanto à sua aceitabilidade. As amostras deverão estar acompanhadas dos seguintes documentos, em CÓPIA REPROGRÁFICA AUTENTICADA:

a) Laudo de Análise do Produto, contendo a análise físico-química, microbiológica, microscópica e composição nutricional, emitido por laboratório oficial ou credenciado ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento ou ao Ministério da Saúde, em qualquer unidade da Federação com validade máxima de 1(um) ano. (O Laudo de Análise encontra amparo legal no decreto 19.042/2000, em que seu art. 1º disciplina que nas licitações p/ fornecimento, ou mesmo nas aquisições c/ dispensa ou inexigibilidade de licitação, na forma legal de gêneros alimentícios, perecíveis ou não perecíveis, que não tenham sido objeto de inspeção e comprovação, da análise oficial, destinados ao Programa de Merenda Escolar de Rede Pública de ensino exigir-se-á a apresentação do referido laudo).

b) Certificado de Registro do Produto ou Publicação de Dispensa de Registro, publicado em Diário Oficial ou emitido pelo Órgão competente do Ministério da Saúde ou Agricultura conforme exigência legal;

c) Certificado do Serviço de Inspeção Estadual (SIE) ou Serviço de Inspeção Municipal (SIM) ou Federal (SIF) para todos os produtos de origem animal;

d) Ficha Técnica Original do produto, conforme especificação, com todos os itens fielmente preenchidos;

e) Certificado de Classificação de grãos dos gêneros: Farinha de Mandioca e feijão.

f) Certificado da Vigilância Sanitária da cooperativa /associação ou Certificado Fitossanitário de Origem, quando couber, observando que o Certificado da Vigilância Sanitária deve estar relacionado à atividade do produto entregue para avaliação;

6.4 - O exame da documentação e das amostras será efetuado pelo **Núcleo de Promoção de Qualidade – NPQ**, a quem caberá fornecer à SEED, no prazo máximo de **03 (três) dias úteis**, um Relatório definindo as amostras em APROVADAS ou REPROVADAS, e a documentação em APRESENTADA ou NÃO-APRESENTADA, conforme solicitação.

6.5. As amostras solicitadas serão submetidas à análise:

- a) Organoléptica (sensorial) - laboratorial com análise de cor, aroma, odor, textura e sabor;
- b) De rotulagem, de acordo com a legislação vigente;
- c) Laboratorial com apresentação do laudo solicitado.
- d) Documentação específica solicitada

6.6. A realização da análise mencionada será etapa classificatória para os itens cotados. A referida análise será efetuada por uma equipe técnica composta por: Nutricionistas do DAE/SEED, Representantes do CAE/SE, Representantes da Vigilância Sanitária, Representantes da



**GOVERNO DO ESTADO DE SERGIPE
SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO**

EMDAGRO/SE e Representante do Ministério do Abastecimento Pecuária e Agricultura (MAPA), sendo necessária a presença de representantes de, no mínimo, 04 órgãos.

6.7. Os produtos a serem entregues deverão estar rigorosamente de acordo com a amostra apresentada pelo fornecedor.

6.8. Os produtos de validade e de safra serão verificados por ocasião da entrega, e deverão estar de acordo com o estabelecido neste Edital.

6.9. O Departamento de Alimentação Escolar – DAE – poderá solicitar, caso necessário, junto a Vigilância Sanitária, parecer técnico quanto às condições higiênicas e sanitárias da(s) empresa(s) fornecedora(s) para os programas de alimentação escolar, assim como colher amostra in loco para análise. Os custos com laudos de análise dos produtos entregues correrão por responsabilidade do fornecedor, sem ônus para a Secretaria de Estado da Educação.

6.10. As análises técnicas das amostras dos gêneros alimentícios serão realizadas por laboratório oficial ou credenciado durante a vigência do Edital de acordo com a necessidade do Departamento de Alimentação Escolar.

7. LOCAL E PERIODICIDADE DE ENTREGA DOS PRODUTOS

7.1. O fornecimento dos gêneros alimentícios objeto dessa Chamada será efetuado em até 10 (dez) dias úteis, contados a partir da data de recebimento do pedido do Órgão solicitante e deverão ser entregues diretamente nas escolas estaduais, nos endereços indicados pelo DAE, conforme indicação abaixo:

Escolas Estaduais – 354 unidades de ensino.

*** Diretoria de Educação de Aracaju: 85 escolas**

*** Diretoria Regional de Educação DRE 01 = 21 escolas**

(Estância, Indiaroba, Itabaianinha, Santa Luzia, Umbaúba, Araúá, Cristinápolis, Pedrinha e Tomar do Geru);

*** Diretoria Regional de Educação DRE 02 = 51 escolas**

(Salgado, Simão Dias, Poço Verde, Riachão do Dantas, Lagarto, Tobias Barreto e Boquim);

*** Diretoria Regional de Educação DRE 03 = 43 escolas**

(Areia Branca, Carira, Frei Paulo, Malhador, Moita Bonita, Nossa Senhora Aparecida, Ribeirópolis, Itabaiana, São Domingos, Campo do Brito, Macambira, Pinhão, São Miguel do Aleixo e Pedra Mole);

*** Diretoria Regional de Educação DRE 04 = 15 escolas**

(Capela, General Maynard, Japaratuba, Maruim, Carmópolis, Muribeca, Pirambu e Rosário do Catete);

*** Diretoria Regional de Educação DRE 05 = 06 escolas**

(Cumbe, Graccho Cardoso, Divina Pastora, Nossa Senhora das Dores e Siriri);

*** Diretoria Regional de Educação DRE 06 = 43 escolas**

(Brejo Grande, Canhoba, Cedro de São João, Ilha das Flores, Japoatã, Malhada dos Bois, Neópolis, Pacatuba, Propriá, Santana do São Francisco, Telha, Aquidabã, Amparo de São Francisco e São Francisco);

*** Diretoria Regional de Educação DRE 07 = 15 escolas**

(Porto da Folha, Nossa Senhora de Lourdes, Itabi e Gararu);

*** Diretoria Regional de Educação DRE 08 = 60 escolas**

(Nossa Senhora do Socorro, Riachuelo, São Cristóvão, Santo Amaro das Brotas, Santa Rosa de Lima, Itaporanga D'Ajuda, Laranjeiras e Barra dos Coqueiros);

*** Diretoria Regional de Educação DRE 09 = 15 escolas**

(Poço Redondo, Canindé do São Francisco, Feira Nova, Monte Alegre, Nossa Senhora da Glória).



**GOVERNO DO ESTADO DE SERGIPE
SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO**

8.0.- DO PAGAMENTO E DO FORNECIMENTO

8.1. O pagamento será mensal, através de empenho no qual se observará os valores emitidos na nota fiscal e a declaração do setor competente quanto a entrega dos produtos.

8.2. A periodicidade de entrega dos alimentos perecíveis é quinzenal, enquanto que a dos não perecíveis é mensal, sendo o produto leite semanal, conforme discriminado no Anexo I nas datas estipuladas pelo DAE.

8.3. Os fornecedores vencedores deverão fazer a entrega dos produtos nas escolas constantes do Anexo II, observando-se a localização das mesmas conforme a DREs a qual pertencem, das 7:30 h às 17:30h, de segunda à sexta-feira.

8.4. Os fornecedores vencedores deverão fazer a entrega dos produtos não perecíveis e perecíveis em até 10 (dez) dias após a emissão da Guias de Remessas de Alimentos - GRAs.

8.5. Em caso de discrepância de qualidade e quantidade dos materiais licitados, ou em caso de vícios, e alteração na qualidade do produto, o contratado disporá de um prazo de 03 (três) dias úteis para proceder às correções ou substituições que se fizerem necessárias, conforme dispõe o art. 69 da Lei 8.666/93, sob as penas da Lei.

9.0. DA CONTRATAÇÃO

9.1. Após a divulgação do resultado da seleção, os proponentes classificados em primeiro lugar para o objeto terão o prazo de 03 (três) dias úteis, a contar da data do recebimento da convocação pelo Órgão beneficiado, para assinar o contrato.

9.2. É facultado à SEED, quando o convocado não assinar o contrato no prazo e condições estabelecidas, convocar os proponentes remanescentes, conforme ordem de classificação, para fazê-lo em igual prazo e nas mesmas condições propostas pelo primeiro classificado, inclusive quanto aos preços, ou revogar a chamada, independentemente da aplicação das sanções previstas.

9.3. A Contratação formalizar-se-á mediante assinatura do CONTRATO DE AQUISIÇÃO, observadas as cláusulas e condições deste Edital, consoante o Anexo II.

9.4. Poderá a proposta do licitante vencedor ser desclassificada se tiver o Órgão Contratante conhecimento de fato ou circunstâncias superveniente que desabone sua regularidade fiscal, jurídica, qualificação técnica e/ou econômico-financeira. Neste caso, poderá ser procedida nova classificação, efetuando-se a convocação dos licitantes remanescentes.

9.5. Fica vedada a transferência ou cessão do Termo de Compromisso de Fornecimento, bem como do Contrato de Aquisição.

10.0. DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

10.1. A presente Chamada Pública poderá ser obtida nos seguintes locais na Secretaria de Estado da Educação, cujo endereço consta no rodapé do presente Edital, no Departamento de Alimentação Escolar e no site da SEED – www.seed.se.gov.br.

10.2. Os produtos alimentícios deverão atender ao disposto na legislação sanitária (federal, estadual ou municipal) específica para os alimentos de origem animal e vegetal.

10.3. O limite individual de venda do agricultor familiar e do empreendedor familiar rural para a alimentação escolar deverá respeitar o valor máximo de R\$20.000,00 (vinte mil reais), por DAP/Ano/Entidade Executora, e obedecerá as seguintes regras:



GOVERNO DO ESTADO DE SERGIPE
SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

I - Para a comercialização com grupos informais, os contratos individuais firmados deverão respeitar o valor máximo de R\$20.000,00 (vinte mil reais), por DAP/Ano/E.Ex.

II - Para a comercialização com grupos formais o montante máximo a ser contratado será o resultado do número de agricultores familiares inscritos na DAP jurídica multiplicado pelo limite individual de comercialização, utilizando a seguinte fórmula: Valor máximo a ser contratado = nº de agricultores familiares inscritos na DAP jurídica x R\$ 20.000,00.

10.4. A aquisição dos gêneros alimentícios será formalizada através de um Contrato de Aquisição de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar que estabelecerá com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da chamada pública e da proposta a que se vinculam, bem como do Capítulo III - Dos Contratos, da Lei 8.666/1993.

10.5. A Secretaria de Educação poderá revogar a presente chamada por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, ou anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado, bem como adiá-la ou prorrogar o prazo para recebimento das propostas, sem que caiba aos proponentes quaisquer reclamações ou direitos a indenização ou reembolso.

10.6. O prazo de vigência do contrato de aquisição de que trata essa Chamada é de até 31 de dezembro de 2016.

10.7. Integram a presente Chamada Pública :

Anexo I - Termo de Referência;

Anexo II - Modelo do Contrato de Aquisição e Termo de Recebimento da Agricultura Familiar.

Anexo III- Projeto de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar

Aracaju, 16 de Maio de 2016.

Jorge Carvalho do Nascimento
Secretario de Estado da Educação

ANEXO C



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA
GRUPO DE PESQUISA SOBRE TRANSFORMAÇÕES NO MUNDO RURAL**

**MINISTÉRIO DAS CIDADES/MINISTÉRIO DAS CIDADES/MCTI/CNPq
PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (PMCMV)
PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO RURAL (PNHR)**

BENEFICIÁRIO

UF: Município: _____ Localidade: _____
 Data: _____ Horário de início: _____
 Entrevistador: _____
 Número do Questionário:

PARTE I: INDICADORES SOCIAIS

1) Nome: _____ Idade: _____

2) Telefone: _____

3) Sexo da pessoa entrevistada:

<input type="checkbox"/> 1. Masculino	<input type="checkbox"/> 2. Feminino
---------------------------------------	--------------------------------------

4) Você é:

<input type="checkbox"/>	1. Chefe da Família
<input type="checkbox"/>	2. Esposa/marido do(a) chefe da família
<input type="checkbox"/>	3. Filho(a) do(a) chefe da família
<input type="checkbox"/>	4. Outro membro da família
<input type="checkbox"/>	5. Não é membro da família

5) Trabalho dentro e/ou fora:

1.Quantas pessoas trabalham com atividades agrícolas?	
2.Quantas pessoas trabalham com atividades não agrícolas?	
3.Quantas pessoas trabalham com atividades agrícolas e não agrícolas?	

6) Quantas pessoas da família moram neste domicílio? _____

7) Quantidade de pessoas por faixa etária:

1.Até 19 anos (Jovens)	
2.20 a 59 (Adultos)	
3.60 anos ou mais (Idosos)	

8) Quanto à escolaridade, responda:

1.Todos os membros da família maiores de 15 anos são alfabetizados?	1. Sim	0. Não	_____	
2.Todos os adultos completaram o Ensino Fundamental (1º Grau)?	1. Sim	0. Não	_____	
3.Todos os adultos completaram o Ensino Médio (2º Grau)?	1. Sim	0. Não	_____	
4.Todas as crianças e adolescentes em idade escolar estão matriculados e frequentam regularmente?	1. Sim	0. Não	9.NSA*	
5. Algum membro dispõe de nível superior completo?	1. Sim	0. Não	_____	

*NSA: Não Se Aplica se não há crianças e adolescentes em idade escolar

9) Você tem alguma produção no estabelecimento ou domicílio?

1. Sim	2. Não	
--------	--------	--

10) Condição do produtor:

1. Proprietário	2. Arrendatário	3. Parceiro	4. Outra	
-----------------	-----------------	-------------	----------	--

11) Produção agropecuária – vegetal, animal, extrativista, pesqueira, florestal, aquicultura...

1. A área de sua propriedade tem quantas tarefas?			
2. Quem trabalha nessa produção é principalmente a família?	1. Sim	0. Não	
3. A renda da família vem principalmente dessa produção?	1. Sim	0. Não	
4. É a família que administra o estabelecimento? (de zero até dois empregados)	1. Sim	0. Não	

12) Tipo de estabelecimento:

1. Agricultura familiar (SIM para todos os itens do enunciado anterior)	2. Produção não familiar	
---	--------------------------	--

► Primeira Instância: Fatores, recursos ou acessos que condicionam o desenvolvimento.

13) Como está a situação da área em relação às questões ambientais?

5. Ótima	4. Boa	3. Regular	2. Ruim	1. Péssima	9. NSA
----------	--------	------------	---------	------------	--------

14) Renda familiar (salário mínimo):

1) < 1 salário	2) 1 a 2 salários	3) > 2 salários	
----------------	-------------------	-----------------	--

15) O que você acha da situação de renda de sua família?

5. Ótima	4. Boa	3. Regular	2. Ruim	1. Péssima	
----------	--------	------------	---------	------------	--

16) O que você produz no estabelecimento é

1. Apenas para consumo	2. Somente para vender	3. Para consumo e para vender	
------------------------	------------------------	-------------------------------	--

17) O que você produz?

18) Caso comercialize, quais são os produtos?

19) Existe intermediário para a comercialização?

1. Sim	2. Não	9. NSA	
--------	--------	--------	--

20) Você vende seus produtos para cooperativas ou por associações?

3. Sempre	2. Às vezes	1. Nunca	9. NSA	
-----------	-------------	----------	--------	--

21) Na sua opinião, as condições de acesso aos mercados são

5. Ótimas	4. Boas	3. Regulares	2. Ruins	1. Péssimas	9. NSA	
-----------	---------	--------------	----------	-------------	--------	--

22) A família participa ou já participou de algum programa do Governo* além do PNHR?

1. Sim	2. Não	9. Não Sabe	
--------	--------	-------------	--

*Por exemplo, PRONAF, Bolsa-Família e outros federais, estaduais ou municipais.

23) Sobre os programas do Governo, você acha que o acesso é

5. Muito simples	4. Simples	3. Mais ou menos	2. Complicado	1. Muito complicado	9. Não Sabe	
------------------	------------	------------------	---------------	---------------------	-------------	--

24) Em relação ao acesso a crédito/financiamento você acha que foi

5. Muito simples	4. Simples	3. Mais ou menos	2. Complicado	1. Muito complicado	
------------------	------------	------------------	---------------	---------------------	--

25) Vocês recebem assistência técnica?

1. Sim	2. Não	
--------	--------	--

26) Com avalia a atuação de instituições e organizações em sua localidade?

5. Ótima	4. Boa	3. Regular	2. Ruim	1. Péssima	
----------	--------	------------	---------	------------	--

27) O que você achava das condições de moradia da família antes da construção ou reforma?

5. Ótima	4. Boa	3. Regular	2. Ruim	1. Péssima	
----------	--------	------------	---------	------------	--

28) Antes do PNHR a casa da família tinha

1. Energia elétrica?	1. Sim	0. Não	
2. Água dentro ou próxima de casa?	1. Sim	0. Não	
3. Banheiros dentro de casa?	1. Sim	0. Não	
4. Fogão a gás?	1. Sim	0. Não	
5. Geladeira?	1. Sim	0. Não	
6. Telefone fixo ou celular?	1. Sim	0. Não	

► Segunda Instância: Características do desenvolvimento (elementos de conversão)

29) Você acha que sua produção é

5. Muito variada	4. Variada	3. Mais ou menos variada	2. Pouco variada	1. Nada variada	
------------------	------------	--------------------------	------------------	-----------------	--

30) Como está sua renda familiar?

5. Ótima	4. Boa	3. Regular	2. Ruim	1. Péssima	
----------	--------	------------	---------	------------	--

31) A atividade agrícola é a maior fonte de renda da família?

1. Sim	2. Não	9. NSA	
--------	--------	--------	--

PARTE III: HABITAÇÃO RURAL

32) Tipo de beneficiário:

1. Agricultor Familiar	2. Trabalhador Rural	3. Outro	
------------------------	----------------------	----------	--

33) Origem da informação sobre o PNHR (marque as alternativas aplicadas):

<input type="checkbox"/>	1. Televisão
<input type="checkbox"/>	2. Jornal/Revista
<input type="checkbox"/>	3. Internet
<input type="checkbox"/>	4. Entidade Organizadora
<input type="checkbox"/>	5. Caixa Econômica
<input type="checkbox"/>	6. Banco do Brasil
<input type="checkbox"/>	7. Outra

3.1 PRÉ-REQUISITOS PARA INSERÇÃO NO PROGRAMA

34) Dispõe da Declaração de Aptidão ao PRONAF - DAP?

<input type="checkbox"/> 1. Sim	<input type="checkbox"/> 2. Não	<input type="checkbox"/>
---------------------------------	---------------------------------	--------------------------

35) Tem renda formal ou declarada (trabalhador rural)?

<input type="checkbox"/> 1. Sim	<input type="checkbox"/> 2. Não	<input type="checkbox"/> 9. NSA	<input type="checkbox"/>
---------------------------------	---------------------------------	---------------------------------	--------------------------

36) Está inscrito em outro programa de habitação?

<input type="checkbox"/> 1. Sim	<input type="checkbox"/> 2. Não	<input type="checkbox"/>
---------------------------------	---------------------------------	--------------------------

37) Dispõe de outra moradia?

<input type="checkbox"/> 1. Sim	<input type="checkbox"/> 2. Não	<input type="checkbox"/>
---------------------------------	---------------------------------	--------------------------

38) A moradia era uma meta a ser atingida com o trabalho agrícola e/ou não agrícola?

<input type="checkbox"/> 1. Sim	<input type="checkbox"/> 2. Não	<input type="checkbox"/>
---------------------------------	---------------------------------	--------------------------

39) Tipo de benefício:

<input type="checkbox"/> 1. Construção	<input type="checkbox"/> 2. Conclusão/reforma/ampliação	<input type="checkbox"/>
--	---	--------------------------

3.2 FINANCIAMENTO

40) Houve dificuldades para ter acesso ao benefício?

1. Sim	2. Não	
--------	--------	--

Quais? _____

41) Qual foi a entidade organizadora?

	1. Cooperativa
	2. Associação
	3. Colegiado do Território
	4. Sindicato dos Trabalhadores Rurais
	5. Secretaria de Agricultura
	6. Prefeitura
	7. Outra

42) A entidade organizadora passou informações e esclarecimentos sobre o Programa?

1. Sim	2. Não	
--------	--------	--

43) Quais foram os procedimentos realizados?

1. Reuniões/Palestras	2. Panfletos	3. Outros	9. NSA	
-----------------------	--------------	-----------	--------	--

44) Você é filiado ao sindicato?

1. Sim		2. Não	3. NSA	
--------	--	--------	--------	--

45) O Incra ou outro órgão participou do processo?

1. Sim	2. Não	
--------	--------	--

46) Qual foi o valor da casa? _____

47) Essa construção realmente foi nesse valor?

1. Mais para mais	2. Mais para menos	3. O mesmo	
-------------------	--------------------	------------	--

48) Houve contrapartida do município?

1. Sim	2. Não	
--------	--------	--

Se afirmativo, qual o valor ou percentual?

49) A construção ou reforma/ampliação foi realizada em quantos meses?

50) Quem construiu ou reformou/ampliou a casa?

1. Pessoa Física	2. Pessoa Jurídica	3. PF e PJ	
------------------	--------------------	------------	--

51) Teve problemas com os construtores (alimentação, uso dos recursos na propriedade, etc.)?

1. Sim	2. Não	
--------	--------	--

S

Se positivo, quais? _____

52) Há dificuldade para o pagamento de 4% do valor financiado?

1. Sim	2. Não	9. NSA*	
--------	--------	---------	--

Por quê?

*NSA: caso a Prefeitura tenha se responsabilizado pelo pagamento dos 4%.

53) Você está em dia com as parcelas do imóvel?

1. Sim	2. Não	9. NSA*	
--------	--------	---------	--

*NSA: caso a Prefeitura tenha se responsabilizado pelo pagamento dos 4%.

54) A família já adquiriu o cartão Minha Casa Melhor?

1. Sim	2. Não	
--------	--------	--

ESTRUTURA DO IMÓVEL

55) A família participou da construção ou Conclusão/reforma/ampliação?

1. Sim	2. Não	
--------	--------	--

56) Quantos

	Quartos?
	Salas?
	Banheiro?
	Cozinha?

57) Dispõe de área de serviço?

1. Sim	2. Não	
--------	--------	--

58) Tamanho da área construída (sem incluir a área de serviço)?

1. < 36,00 m ²	2. Igual ou > 36,00 m ²	9. Não Sabe	
---------------------------	------------------------------------	-------------	--

59) Dispõe de alpendre?

1. Sim	2. Não	
--------	--------	--

60) Foi colocado forro em madeira, PVC ou laje de concreto no banheiro?

1. Sim	2. Não	
--------	--------	--

61) O material utilizado é de boa qualidade?

1. Sim	2. Não	3. Em parte	
--------	--------	-------------	--

62) O material utilizado é compatível com as características climáticas (ventilação, intensidade solar, etc.)?

1. Sim	2. Não	
--------	--------	--

63) A propriedade foi contemplada com cisterna ou com o Programa Água para Todos?

1. Sim	2. Não	9. NSA*	
--------	--------	---------	--

*NSA: quando existe água encanada.

64) Houve orientação ou distribuição das especificações mínimas a serem observadas no momento da entrega do imóvel?

1. Sim	2. Não	
--------	--------	--

65) No momento da entrega do imóvel os itens foram observados por você?

1. Sim	2. Não	
--------	--------	--

66) Em caso de irregularidades, você procurou a entidade organizadora ou o banco?

1. Sim	2. Não	9. NSA	
--------	--------	--------	--

67) Em caso positivo, quais foram as irregularidades detectadas?

68) As reivindicações foram atendidas?

1. Sim	2. Não	9. NSA	
--------	--------	--------	--

3.4 INFRAESTRUTURA E SANEAMENTO BÁSICO

69) A localidade dispõe de (se possível marque mais de uma alternativa):

<input type="checkbox"/>	1. Vias de acesso
<input type="checkbox"/>	2. Vias pavimentadas
<input type="checkbox"/>	3. Transporte coletivo
<input type="checkbox"/>	4. Abastecimento de água
<input type="checkbox"/>	5. Esgoto sanitário
<input type="checkbox"/>	6. Energia elétrica
<input type="checkbox"/>	7. Praça
<input type="checkbox"/>	8. Outros

70) A localidade dispõe de estabelecimentos comerciais?

1. Sim	2. Não	<input type="checkbox"/>
--------	--------	--------------------------

Quais?

71) Instituições públicas:

<input type="checkbox"/>	1. Escola
<input type="checkbox"/>	2. Posto de Saúde
<input type="checkbox"/>	3. Posto Policial
<input type="checkbox"/>	4. Outro

72) Os alunos atendidos em escolas distantes são beneficiados com o transporte escolar do PTE?

1. Sim	2. Não	9. NSA*	<input type="checkbox"/>
--------	--------	---------	--------------------------

*NSA: quando todos os alunos são atendidos na localidade.

3.5 NÍVEL DE SATISFAÇÃO E AVALIAÇÃO DO PNHR

► Terceira Instância: Efeitos do desenvolvimento

73) Avaliação quanto ao nível de satisfação conforme a indicação abaixo:
5 (ótima) 4 (boa) 3 (média) 2 (ruim) 1 (péssima) 9 (Não se aplica)

- ☐ Nível de satisfação quanto à moradia
- ☐ Nível de satisfação quanto à localidade
- ☐ Nível de satisfação quanto à infraestrutura
- ☐ Nível de satisfação quanto ao saneamento básico
- ☐ Nível de satisfação quanto à data de entrega do imóvel

74) Avaliação quanto ao PNHR conforme a indicação abaixo:
5 (ótima) 4 (boa) 3 (média) 2 (ruim) 1 (péssima) 9 (Não se aplica)

- ☐ Avaliação quanto à atuação da Entidade Organizadora
- ☐ Avaliação quanto ao valor pago pelo beneficiário.
- ☐ Avaliação quanto às políticas públicas na comunidade (PRONAF, etc.)

75) Com a construção ou reforma do imóvel a vida no campo

4. Melhorou muito	3. Melhorou	2. Piorou	1. Não houve alteração	
-------------------	-------------	-----------	------------------------	--

76) Quais são as melhorias ocasionadas pelo PNHR?

Horário de término: _____

Fonte: MDA/SDT. Sistema de Gestão Estratégica: Manual do Entrevistador. Brasília, 2010.

ANEXO D**PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO RURAL
“MINHA CASA, MINHA VIDA”****ROTEIRO DE ENTREVISTA**

Entidade Organizadora: _____

Cargo: _____

Nome: _____

Há quanto tempo exerce o cargo? _____

ACESSO AO PROGRAMA:

1. Como você teve informação e acesso ao programa PNHR? Através de que/quem?
2. Você conhece os procedimentos administrativos, normas que definem os beneficiários do PNHR? Quais aspectos influenciaram na escolha de determinados povoados?
3. Essas normas estão sendo cumpridas na escolha dos beneficiários? Muitas famílias atendem a estas normas?
4. Vocês criaram alguns critérios/normas da entidade para a escolha dos beneficiários?
5. Qual o papel que a entidade na habitação rural desempenha no programa? De que forma ocorre a mediação e/ou ação?
6. Quem é o responsável pela seleção e cadastro dos candidatos?
7. Quais os aspectos dessa política para o rural? Há alguma diferença?

CADASTRO E EXECUÇÃO DO PROGRAMA:

8. Há quanto tempo vocês executam essa atividade?
9. Qual o número de beneficiários do PNHR?
10. Houve resistência ou influência política? Qual?
11. Houve dificuldade para os beneficiários terem acesso ao programa? Quais?
12. A organização atende as condições para o atendimento dos beneficiários?
13. A entidade organizadora gerencia as obras e serviços necessários?
14. Houve orientação entre a entidade e a empresa construtora?
15. A organização também contribui para a aquisição do cartão Minha Casa Melhor?

PRAZOS E METAS:

16. Já houve prestação de contas?
17. O prazo máximo de vinte e quatro meses para a conclusão está sendo cumprido?
18. Qual é a média de construção de casa (quantos meses)?
19. Quais as dificuldades encontradas quanto às atribuições das entidades?

O PAPEL DO SINDICATO

20. Há quanto tempo o sindicato funciona em Arapiraca?
21. Quais atividades e serviços que o sindicato oferece ao beneficiário?
22. Já fizeram algum programa de habitação rural com exceção do “Minha Casa, Minha vida”?
23. O sindicato visita estas habitações? Existe alguma entidade responsável por isto?

FIANCIAMENTO

24. Os recursos são liberados pelo Agente Financeiro no prazo estabelecido?
25. Quanto foi financiado? As pessoas têm condições de pagar?
26. Existem dificuldades dos beneficiários e sua relação com o banco operador? Existem entraves burocráticos?
27. Há dificuldade para os beneficiários pagarem os 4% do valor da construção?
28. A maioria dos beneficiários está em dia com as parcelas?

DEMAIS DIFICULDADES

29. Quais são as dificuldades para algumas famílias não serem contempladas?
30. Existe algum programa para as famílias não inseridas face ao número de grupos e a inadequação para implantação de saneamento e infraestrutura? Qual?
31. A organização encontrou dificuldade para solucionar os problemas junto ao Agente Operacional?

QUALIDADE DA MORADIA

32. A moradia é padronizada? Como é esse padrão da residência?
33. A edificação está de acordo com critérios culturais da região ou do local?
34. A maior demanda é por construção, reforma ou ampliação?
35. As construções foram nas propriedades?
36. Há preocupação quanto ao tipo e qualidade de materiais, ventilação, posição do sol?
37. A localidade dispõe dos devido aparelhos de infraestrutura, como saneamento básico, transporte, escola, posto de saúde, pavimentação, energia elétrica, equipamentos de lazer?
38. Os beneficiários procuraram a organização quanto detectaram irregularidades? Foram resolvidas? Quais os problemas mais comuns?
39. As propriedades foram contempladas com cisterna?
40. Houve orientação quanto aos itens a serem observados no momento da entrega do imóvel?

41. AVALIAÇÃO GERAL DO PNHR

1. Quais as vantagens e desvantagens?
2. Quais sugestões para melhorar os procedimentos?
3. Quantas pessoas nas áreas rurais precisariam de habitações? Esse número já foi cumprido?
4. Qual o nível de satisfação dos beneficiários?

ANEXO E

PNHR: especificações mínimas

<div style="display: flex; justify-content: space-between; align-items: center;"> <div> Ministério das Cidades </div> <div> GOVERNO FEDERAL BRASIL PAÍS RICO E PAÍS SEM POBREZA </div> <div> Programa Minha Casa Minha Vida / PNHR Especificações Mínimas </div> </div>	
Casa	
Projeto	Casa com sala / 1 dormitório para casal e 1 dormitório para duas pessoas / cozinha / área de serviço coberta (externa) / circulação / banheiro.
DIMENSÕES DOS CÔMODOS	(Estas especificações não estabelecem área mínima de cômodos, deixando aos projetistas a competência de formatar os ambientes da habitação segundo o mobiliário previsto, evitando conflitos com legislações estaduais ou municipais que versam sobre dimensões mínimas dos ambientes)
Dormitório casal	Quantidade mínima de móveis: 1 cama (1,40 m x 1,90 m); 1 criado-mudo (0,50 m x 0,50 m); e 1 guarda-roupa (1,60 m x 0,50 m). Circulação mínima entre mobiliário e/ou paredes de 0,50 m.
Dormitório duas pessoas	Quantidade mínima de móveis: 2 camas (0,80 m x 1,90 m); 1 criado-mudo (0,50 m x 0,50 m); e 1 guarda-roupa (1,50 m x 0,50 m). Circulação mínima entre as camas de 0,80 m. Demais circulações, mínimo de 0,50 m.
Cozinha	Largura mínima da cozinha: 1,80 m. Quantidade mínima de equipamentos: pia (1,20 m x 0,50 m); fogão (0,55 m x 0,60 m); e geladeira (0,70 m x 0,70 m). Previsão para armário sob a pia e gabinete.
Sala de estar/refeições	Largura mínima sala de estar/refeições: 2,40 m. Quantidade mínima de móveis: sofás com número de assentos igual ao número de letos; mesa para 4 pessoas; e Estante/Armário TV.
Banheiro	Largura mínima do banheiro: 1,50 m. Quantidade mínima: 1 lavatório sem coluna, 1 vaso sanitário com caixa de descarga acoplada, 1 box com porta para chuveiro – (0,90 m x 0,55 m) com previsão para instalação de barras de apoio e de banco articulado, desnível máx. 15 mm; Assegurar a área para transferência ao vaso sanitário e ao box.
Área de Serviço	Quantidade mínima: 1 tanque (0,52 m x 0,53 m) e 1 máquina de lavar roupas (0,60 m x 0,65 m).
Em Todos os Cômodos	Espaço livre de obstáculos em frente às portas de no mínimo 1,20 m. Deve ser possível inscrever, em todos os cômodos, o módulo de manobra sem deslocamento para rotação de 180° definido pela NBR 5050 (1,20 m x 1,50 m), livre de obstáculos.
CARACTERÍSTICAS GERAIS	
Área útil (área interna sem contar áreas de paredes)	36,00 m² (não computada a área de serviço)
Pé direito mínimo	2,30 m nos banheiros e 2,50 m nos demais cômodos.
Cobertura	Em telha cerâmica, sobre estrutura de madeira ou metálica. Nas Regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste admite-se telha em fibrocimento (espessura mínima de 8 mm), sobre estrutura de madeira ou metálica. Será obrigatório forro em madeira ou PVC ou laje de concreto nas Regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste e demais Regiões será exigido no banheiro. Largura mínima do beiral de 60 cm.
Revestimento Interno	Pintura sobre reboco ou gesso. Quando utilizada tecnologia inovadora, homologada pelo SINAT, seguir a diretriz do SINAT.
Revestimento Externo	Revestimento texturizado ou pintura acrílica sobre reboco. Quando utilizada tecnologia inovadora, homologada pelo SINAT, seguir a diretriz do SINAT.
Revestimento Áreas Molhadas	Azeitejo com altura mínima de 1,50 m em todas as paredes do banheiro, cozinha e área de serviço. Quando utilizada tecnologia inovadora, homologada pelo SINAT, seguir a diretriz do SINAT.
Portas	Portas em madeira ou metálica. Batente em aço ou madeira. Vão livre de 0,80 m x 2,10 m em todas as portas. Previsão de área de aproximação para abertura das portas (0,60 m interno e 0,30 m externo).
Janelas	Em aço ou madeira. Vão de 1,20 m² nos quartos e 1,50 m² na sala, sendo admissível uma variação de até 5%.
Pisos	Cerâmico em toda a área interna da unidade e desnível máximo de 15 mm.
Ampliação da UH	Os projetos deverão prever solução de ampliação das casas.
INSTALAÇÕES ELÉTRICAS / TELEFÔNICAS	
Número de pontos de tomadas elétricas	2 na sala, 4 na cozinha, 1 na área de serviço, 2 em cada dormitório, 1 tomada no banheiro, 1 tomada ao lado do tanque e mais 1 tomada para chuveiro elétrico.
Número de pontos diversos	1 ponto de antena de TV na sala.
Iluminação	1 ponto em cada ambiente.
Número de circuitos	Prever circuitos independentes para chuveiro (dimensionado para a potência usual do mercado local), tomadas e iluminação.
Geral	Tomadas baixas a 0,40 m do piso acabado, interruptores e outros a 1,00 m do piso acabado.
DIVERSOS	
Reservatório	Reservatório de no mínimo de 500 litros ou de maior capacidade quando exigido.
Proteção da alvenaria externa	Em concreto com largura de 0,50 m ao redor da edificação com sistema de impermeabilização da fundação. Em frente ao tanque e porta da cozinha, largura mínima de 1,20 m.
Aquecimento Solar	Instalação opcional para aquecimento da água do chuveiro. Sistemas aprovados/certificados pelo INMETRO/QUALISOL.
Cisterna Pluvial	Instalação opcional, em consonância com o Programa Cisternas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS.
Máquina de Lavar	Prever solução para máquina de lavar roupas (ponto elétrico, hidráulica e de esgoto).
INFRAESTRUTURA	
	Vias de acesso em condições de tráfego de veículos
	Sistema de abastecimento de água adequado às condições locais.
	Solução de esgotamento sanitário, sendo admitido fossa séptica e sumidouro
	Solução de energia elétrica adotada para a região, ou protocolo de pedido firmado pela Entidade Organizadora ou pelo beneficiário junto à Concessionária de Energia.
OBSERVAÇÃO	
	Os projetos arquitetônicos deverão apresentar compatibilidade com as características regionais, locais, climáticas e culturais da localidade/comunidade, mediante compensação na melhoria da unidade habitacional e comunicação a Secretaria Nacional de Habitação-SNH do MDS.
Observação	Os projetos já internalizados nos Agentes Financeiros até a data de 04 de maio de 2012, terão o prazo para contratação até 30 de junho de 2012.
REVISADO EM 03/07/2012	

ANEXO F

PNHR usado politicamente

Journal da Cidade: Aracaju-SE, 20 de dezembro de 2013 - Ano XLII - Nº 12.438

JORNAL DA CIDADE

POLÍTICA

EDITORIA DE POLÍTICA

politica@jornaldacidade.net

Programas de habitação da CEF usados politicamente

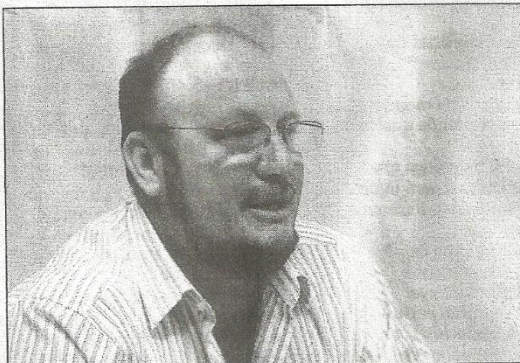
Deputado diz que superintendente discrimina e humilha líderes

Katia Santana
DA EQUIPE JC

O deputado estadual João Daniel (PT) acusou ontem o superintendente da Caixa Econômica Federal (CEF), Luciano Pimentel, de usar politicamente os programas de habitação urbana e rural, implantados pelo governo federal. "Ele discrimina, humilha, pisa os líderes de movimentos sociais que há mais de dois anos lutam para conseguir liberar projetos para a construção de casas populares, dentro dos programas de habitação rural, implantados pela presidenta Dilma Rousseff", denunciou o petista, adiantando que tem certeza que a presidente não tem conhecimento e nem compactua com este tipo de atitude.

"O programa tem que ter o nome dele (Luciano). O programa é dele e para ele. Se é para a população e para os trabalhadores rurais do Estado de Sergipe, tem que mudar. É preciso mudar, pois da forma como ele tem feito é vergonhoso", afirmou João, acrescentando que Pimentel, que é pré-candidato a deputado estadual pelo PSB nas eleições do ano que vem, "usa a Caixa Econômica e o programa para fins eleitorais. Só não vê quem não quer. É o maior absurdo; é um caso sério. As pessoas são chamadas e fechados os acordos políticos", denunciou.

De acordo com João Daniel, o fato vem acontecendo há mais de três anos, mas só ontem decidiu levar o caso a



Marcelle Cristinne/ASN

JOÃO DANIEL apresenta denúncia na Assembleia Legislativa

público, atendendo aos pedidos dos movimentos sociais que passaram o dia ocupando a sede da Caixa, em protesto "pelas humilhações" que vêm sofrendo. "As liberações só são feitas mediante acordos", revelou o deputado, acrescentando que o caso será levado ao Ministério Público Federal (PMF), à presidência da República e à CEF, em Brasília, para que providências cabíveis sejam adotadas.

"O que vem acontecendo em Sergipe é um absurdo. Não podemos aceitar essas injustiças, essas humilhações que o doutor Luciano vem impondo às pessoas e aos movimentos sociais", disse, ao contar que "as pessoas protocolam os processos dentro das normas, organizam-se, lutam e passam

dois anos sendo pisadas e humilhadas" pelo superintendente. É o caso, por exemplo, de um senhor identificado por Ginaldo, que o procurou para relatar que há dois anos tenta aprovar um projeto para a construção de 18 casas populares, num povoado distante 36 quilômetros do município de Lagarto e não consegue.

Segundo o parlamentar petista, "seu Ginaldo, em dois anos de espera, fez 46 viagens à Caixa Econômica e por cinco vezes encaminhou um mesmo documento que, para não aprovarem o projeto, mesmo estando todo dentro das normas e das exigências legais, retiram da pasta e dão como inexistente para ter a justificativa de que está faltando documento", declarou o parlamentar. "É

humilhante e nós não podemos admitir", completou, ao denunciar que o superintendente ainda faz protocolos com datas retroativas quando precisa burlar alguma nova exigência do programa.

O deputado afirmou que, enquanto algumas entidades lutam mais de dois anos e não conseguem liberar projetos para a construção das unidades habitacionais, outras em 30 dias constroem casas e "ninguém sabe como". João Daniel contou que acompanha muitas associações e sempre participou de inúmeras reuniões, onde nada se resolve. "Inclusive, eu disse que não estava mais disposto a participar de audiências na Caixa porque não se resolve nada. As pessoas são enganadas, tudo é resolvido politicamente".

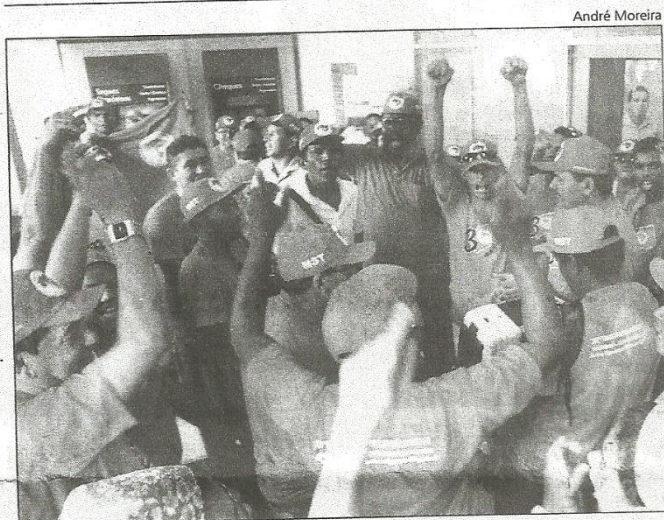
Sem casas

O parlamentar revelou que, apesar da existência dos programas de habitação, não há em Sergipe uma casa construída por eles. "Para se ter uma ideia, tem projetos que de tanta pressão foi assinado, mas na última reunião passou-se para as pessoas das entidades que não há mais dinheiro este ano para construção", contou, adiantando que a partir do próximo mês ocorrerão várias manifestações em todas as agências para que a presidente Dilma e a CEF em Brasília tomem uma posição urgente. "As pessoas não podem ficar sendo humilhadas como vem ocorrendo em Sergipe", afirmou.

ANEXO G

PNHR: manifestações na CEF

Journal da Cidade: Aracaju - SE, 20 de dezembro de 2013 - Ano XLII - Nº 12.438



André Moreira

INTEGRANTES
do MST e
de outros
movimentos
sociais ocuparam
a agência onde
funciona a
superintendência
da CEF no Estado.
Eles querem
a liberação de
recursos para
moradia

HERMES FONTES

MST faz manifestação na CEF

Com o slogan "O povo na rua. Saia Pimentel que a Caixa não é sua", uma manifestação coletiva envolvendo campo e cidade aconteceu na manhã de ontem, dia 19, em frente à agência da Caixa Econômica Federal, localizada na Avenida Hermes Fontes. Representantes de movimentos sociais, como MST, Motu e MSC, reivindicam a liberação de recursos para construção e reforma de casas. Uma comissão formada por manifestantes foi recebida pela superintendência da instituição financeira e, caso não tenha uma posição concreta, eles prometem realizar novas mobilizações.

De acordo com o coordenador Estadual do Movimento Sem-Terra (MST), Esmeraldo Leal, a instituição financeira assumiu há dois anos a tarefa de fazer a habitação rural por meio do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), incluindo também as áreas de assentamento.

"Temos dezenas de assentamentos esperando por mais de três anos pela habitação com projetos protocolados e presos somente a burocracias. A gente acredita que ele receba uma comissão onde deve assumir compromissos e prazos", frisou o representante do MST, acrescentando que o déficit habitacional rural chega a mais de mil famílias.

A representante do Movimento Organizado dos Trabalhadores Urbanos (Motu), Claudene Rodrigues, contou que o déficit habitacional chega a 97% em Sergipe, que representa em números absolutos mais de quatro mil famílias.

"A Caixa nunca chamou o movimento para conversar. Existem projetos que são mais de quatro mil famílias inseridas, mas que nunca foram contempladas", contou.

Claudene Rodrigues ressaltou que existem famílias que há sete anos esperam por habitação, através do Programa Nacional de Habitação Urbano (PNHU), destinado à produção ou aquisição de novas unidades em áreas urbanas e requalificação de imóveis existentes em áreas consolidadas, mas toda vez que o projeto chega na Caixa, é embargado.

"O terreno já foi liberado, a terraplanagem está toda pronta e só estão aguardando a liberação para começar a casa. Então, o banco não respeita o movimento porque não chamam o movimento para conversar e a gente continua esperando", frisou a coordenadora do Motu, acrescentando que "tudo nos leva a pensar que é falta de boa vontade com os movimentos sociais e com essas famílias que realmente precisam de moradia", completou.

Caixa

De acordo com a assessoria de comunicação da CEF, desde que a manifestação iniciou, a superintendência da Caixa solicitou aos representantes de movimentos sociais a formação de uma comissão para que sejam apresentadas as reivindicações para que sejam analisadas. A reunião aconteceu durante todo o dia de ontem, dia 19, na própria agência bancária.